

TÄYDENTÄVIEN EHTOJEN VALVONTOJEN YHDISTÄMINEN

TEKIJÄT:

Arja Nuutinen

Leeni Toropainen

Koulutusala Luonnonvara- ja ympäristöala			
Koulutusohjelma Maaseudun kehittämisen koulutusohjelma			
Työn tekijät Arja Nuutinen ja Leeni Toropainen			
Työn nimi Täydentävien ehtojen valvontojen yhdistäminen			
Päiväys	28.4.2017	Sivumäärä/Liitteet	45
Ohjaaja(t) Hannu Viitala ja Heli Wahlroos			
Toimeksiantaja/Yhteistyökumppani Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Monet valvontaviranomaiset valvovat maatilojen toimintaa. Esimerkiksi täydentävien ehtojen merkinnän ja rekisteröinnin valvontaa tekevät ELY-keskuksen tarkastajat, kun taas eläinten hyvinvoinnin valvontaa tekevät aluehallintoviraston läänineläinlääkärit. Tällä hetkellä eri viranomaiset eivät ole tietoisia toistensa tekemisistä ja näin ollen voi tilalla olla lyhyenkin ajan sisällä useampi valvonta. Valvonta sekoittaa maatilan arkea niin työresurssien kuin henkisten voimavarojen kannalta.</p> <p>Opinnäytetyön aihe on lähtöisin työelämän tarpeesta yksinkertaistaa täydentävien ehtojen valvontaan liittyvää byrokratiaa. Tulevaisuudessa maaseutuhallinnossa on tulossa maakuntauudistus sekä Mavin ja Eviran yhdistäminen vuonna 2019, nämä asiat huomioiden voitaisiin tehdä uudistus myös maatilan valvonnoissa. Yhdistämällä täydentävien ehtojen valvonnat ELY-keskuksen ja AVIn kesken saataisiin byrokratiaa vähennettyä niin maatilayrittäjää kuin valvontatyötä tekeviä ajatellen.</p> <p>Opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää, voidaanko täydentävien ehtojen eläinten merkinnän ja rekisteröinnin sekä eläinten hyvinvoinnin valvontoja yhdistää. Tutkimusmenetelmänä opinnäytetyössä on käytetty teemahaastattelua, joka tehtiin ELY-keskusten tarkastajille sekä aluehallintovirastojen läänineläinlääkäreille talven 2016–2017 aikana. Yhteensä teemahaastatteluun vastaajia oli 12.</p> <p>Opinnäytetyössä saatiin selville, että valvontojen yhdistäminen olisi valvontaviranomaisten mielestä järkevää. Yhdistämisen koettiin tuovan byrokratian vähenemistä niin tiloilla kuin valvontatyössä. Tällaiseksi koettiin erityisesti valvontakertojen väheneminen tilalla. Lisäksi valvontojen yhdistämisen koettiin tuovan muun muassa työturvallisuutta. Tällä hetkellä valvontoja voidaan yhdistellä vertaamalla valvontalistoja. Tulevaisuuden toiveena olisi, että valvontalistat olisivat yhtenevät merkinnän ja rekisteröinnin valvonnassa sekä eläinten hyvinvointivalvonnassa.</p> <p>Opinnäytetyössä esille nousevat asiat ja tulokset raportoidaan Pohjois-Savon maakuntauudistuksen työryhmälle. Esille nousevien asioiden toivotaan luovan yrittäjää huomioivaa byrokratiaa valtakunnallisella tasolla tulevassa maakuntauudistuksessa vuonna 2019.</p>			
Avainsanat Täydentävät ehdot, merkintä ja rekisteröinti, eläinten hyvinvointi, valvonta			

Field of Study Natural Resources and the Environment			
Degree Programme Degree Programme in Rural Development			
Author(s) Arja Nuutinen and Leeni Toropainen			
Title of Thesis Combining the control of cross-compliance			
Date	28.4.2017	Pages/Appendices	45
Supervisor(s) Hannu Viitala and Heli Wahlroos			
Client Organisation /Partners Centre for Economic Development, Transport and the Environment			
<p>Abstract</p> <p>Many different surveillance missions are done to the agricultural holdings by many different surveillance authorities. For example, animal marking and registration of cross-compliance are monitored by inspectors of Centre for Economic Development, Transport and the Environment. Animal welfare of cross-compliance is monitored by the regional veterinary officer of the Regional State Administrative Agency. Authorities are not aware of what each other is doing. That is why there can be subsequent surveillance missions at the agricultural holding. Monitoring is messing up the daily routines of the agricultural holdings regarding working and mental resources.</p> <p>The topic of the thesis comes from the need of the working life to simplify the monitoring bureaucracy of cross-compliance. In the future, there will be reform in rural management, at the regional government reform as well as fusion of Agency for Rural Affairs and Finish Food Safety Authority in year 2019. Considering these facts also monitoring of agricultural holdings could be reformed. Combining the monitoring of cross-compliance between Centre for Economic Development, Transport and the Environment and the Regional State Administrative Agency, could simplify the bureaucracy in agricultural holdings and in control procedures.</p> <p>The purpose of this thesis was to figure out if it is possible to combine the monitoring of the animal marking and registration and the monitoring of the animal welfare. The method of the research in this thesis was theme interview. The theme interview was arranged to the inspectors of Centre for Economic Development, Transport and the Environment and to the regional veterinary officers of the Regional State Administrative Agency. The theme interviews were made in the winter 2016 – 2017. Twelve persons participated in the interviews.</p> <p>According to the thesis it would be reasonable to combine the monitoring of these two surveillances. It was seen that bureaucracy would decrease. For example, surveillance missions would decrease. It would also bring safety at work. At this moment surveillance can be combined by comparing surveillance lists. In the future, it is hoped for that the surveillance lists would be similar in both monitoring of animal marking and registration and monitoring of the animal welfare.</p>			

The thesis results were reported to the Northern Savonia regional government reform working group. It is hoped for that the facts which came out from the thesis create nationwide bureaucracy which pay attention to entrepreneur at the regional government reform in 2019.

Keywords

Cross Compliances, animal welfare, marking and registration, control

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	7
2	TÄYDENTÄVÄT EHDOT	9
2.1	Kansanterveyteen sekä eläinten ja kasvien terveyteen liittyvät lakisääteiset hoitovaatimukset.....	10
2.2	Eläinten hyvinvointiin liittyvät lakisääteiset hoitovaatimukset	10
3	VALVONTAVIRANOMAISET	12
3.1	Elintarviketurvallisuusvirasto eli Evira	12
3.2	Maaseutuvirasto eli Mavi	13
3.3	Maksajavirastovaatimukset	14
4	TÄYDENTÄVIEN EHTOJEN VALVONTA.....	15
4.1	Tarkastuksen perusteet	15
4.2	Tarkastusoikeus.....	16
4.3	Täydentäviä ehtoja koskevat erityiset säännökset	17
4.4	Valvonnassa noudatettava menettely	17
4.5	Elinkeino-, ympäristö- ja liikennekeskuksen, maaseutuosaston tarkastajat	17
4.6	Aluehallintoviraston läänineläinlääkärit	22
4.7	Valvottavat eläinlajit.....	24
4.7.1	Valvonnan kohteena olevat tilat	24
4.7.2	Ilmoittaminen aluehallintovirastoon ja ELY-keskukseen.....	25
5	VALTION KESKUSHALLINNON JA ALUEHALLINNON KEHITYSSUUNNITELMAT.....	26
5.1	Keskushallinnon kehittäminen	26
5.2	Maakuntaudistus	26
6	TUTKIMUSMENETELMÄT	29
6.1	Teemahaastattelu	29
6.2	Aineiston käsittely	30
6.3	Tutkimuksen luotettavuus ja pätevyys	31
7	TÄYDENTÄVIEN EHTOJEN MERKINNÄN JA REKISTERÖINNIN VALVONNAN SEKÄ ELÄINTEN HYVINVOINNIN VALVONNAN YHDISTÄMINEN	32
7.1	Saadaanko valvontoja yhdistämällä yrittäjää huomioivaa byrokratiaa?	32
7.2	Riskit valvontojen yhdistämisessä.....	33
7.3	Valvontojen yhdistämisen hyödyt	33
7.4	Yhteistyö on tällä hetkellä riittävää.....	34

8	JOHTOPÄÄTÖKSET	35
9	PÄÄTÄNTÖ.....	38
	LÄHTEET JA TUOTETUT AINEISTOT	39
	LIITE 1: MAATILAESIMERKIT	41
	LIITE 2: ENNAKKOKIRJE ELY-KESKUSTEN TARKASTAJILLE JA AVIN LÄÄNINELÄINLÄÄKÄREILLE.	43
	LIITE 3: TEEMAHAASTATTELUN RUNKO ELY-KESKUKSEN TARKASTAJILLE.....	44
	LIITE 4: TEEMAHAASTATTELUN RUNKO ALUEHALLINTOVIRASTON LÄÄNINELÄINLÄÄKÄREILLE .	45

1 JOHDANTO

Opinnäytetyön aihe on lähtöisin työelämän tarpeesta yksinkertaistaa valvontaan liittyvää byrokra-
tiaa. Työssämme olemme joutuneet tilanteisiin, joissa huomaa nykyisissä käytännöissä puutteita.
Käytännön esimerkkinä voisi mainita tilanteen, jossa aluehallintoviraston läänineläinlääkäri on tehnyt
maatilalle eläinten hyvinvoinnin valvonnan. Seuraavalla viikolla ELY-keskuksen tarkastaja menee ti-
lalle tekemään rehuvalvonnan. Erilliset tarkastukset vievät tilan aikaa ja ovat myös henkisesti rasitta-
via kokemuksia tilan väelle. Asioihin voi vaikuttaa nyt, kun ajankohtaista on Maaseutuviraston (jäl-
jempänä Mavi) ja Elintarviketurvallisuusviraston (jäljempänä Evira) yhdistäminen sekä maakuntauu-
distus.

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) ilmoitti maaliskuussa 2016 teettävänsä selvityksen Eviran ja
Mavin yhdistämisestä. Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovittamisen sekä keskus-
hallinnon virastorakenteen uudistamisen vuoksi oli aiheellista tarkastella myös MMM:n ruokaosaston
ohjaamien kahden erillään toimivan viraston nykytilannetta ja tulevaisuutta. Selvitykselle annettiin
määräajaksi 31.8.2016. Maa- ja metsätalousministeriö tilasi selvityksen ryhmältä, johon kuuluivat
MMM:n entinen osastopäällikkö, MMM:n entinen apulaisosastopäällikkö, Yksikön päällikkö Hämeen
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus eli ELY-keskus sekä läänineläinlääkäri, Pohjois-Suomen alue-
hallintovirasto. Selvitys Mavin ja Eviran yhdistämisestä. (Lounela;Hanhilahti;Heinonen;& Kivikko,
2016, 3.)

Puhuttaessa byrokratiasta monen mieleen tulee vain negatiivisia asioita. Byrokratia koetaan toimin-
taa rajoittavana, jäykkänä ja tehottomana asiana. Harva näkee byrokratiassa mitään hyvää, tarkem-
min asiaa ajattelematta. Mitä on hyvä byrokratia? Onko olemassa toista toimivaa organisaatiomallia
suurissa järjestelmissä, joka ennakoii ja on läpinäkyvä? Onko huono asia, jos asiat hoidetaan tasa-
puolisesti kaikki osapuolet huomioon ottaen, vaikka se veisikin hiukan enemmän aikaa? Miten voi-
daan puuttua väärinkäytöksiin ilman sääntöjä ja normeja? Mistä voidaan ottaa toimintaan mallia, jos
ei ole entistä käytäntöä? (Valtaamo, 2014.)

Oikea määrä byrokratiaa on suoja korruptiota ja mielivaltaa vastaan. Myöskään byrokratian purkami-
nen ei automaattisesti tarkoita asioiden muuttumista sujuvammaksi. Vuosien saatossa meihin on
iskostunut tietynlaisia toimintamalleja. Olemme luoneet vakiintuneita käytäntöjä ja valtasuhteita,
jotka eivät normeja purkamalla välttämättä katoa mihinkään. Tosin ne voivat kyllä muuttua näky-
mättömämmiksi, hienovaraisemmiksi tai muutoin erilaisiksi. Estääkö byrokratia luovuuden? Byro-
kraattisia organisaatioita on helppo haukkua luovan ajattelun tukahduttamisesta. Toisinpäin ajatel-
tuna, koemme stressiä ja päädymme varmistelemaan asemiamme epävarmoissa oloissa. Säännöt,
rakenteet ja menettelytavat voivat tarjota turvalliset puitteet vapauttaa luovuutemme vastuullisella
tavalla. (Valtaamo, 2014.)

Onko byrokratian purkutalkoille siis tarvetta? Varmasti on. Byrokratia lisää kustannuksia hallintome-
nnettelyyn ja monelle byrokratia on yhtä kuin paperisota. Opinnäytetyössä on tarkoitus vaikuttaa näi-
hin molempiin seikkoihin. Käytäntöjä sekä toimintatapoja muuttamalla voidaan saada säästöjä ja

samalla yrittäjää huomioivaa byrokratiaa. Pienikin muutos auttaa asiaa eteenpäin ja voi aiheuttaa lumipalloefektin.

Maatila voi joutua monenlaisten valvontojen kohteeksi. Valvontoja tehdään useamman viranomaisen toimesta. Opinnäytetyössä haluamme selvittää, voidaanko valvontoja yhdistää, niin että saadaan yrittäjää huomioivaa byrokratiaa.

Selvitämme, voidaanko täydentävien ehtojen merkinnän ja rekisteröinnin valvontaa sekä täydentävien ehtojen eläinten hyvinvoinnin valvontaa yhdistää. Merkinnän ja rekisteröinnin valvontaa tekevät ELY-keskuksen tarkastajat, kun taas eläinten hyvinvoinnin valvontaa tekevät Aluehallintoviraston läänineläinlääkärit (otantatarkastukset/laajennusvalvonta). Jos tilalla käy muu eläinsuojeluviranomainen ja havaitsee tilalla puutteita eläinten hyvinvoinnissa, voidaan valvonta laajentaa koskemaan täydentäviä ehtoja. Eläinsuojeluviranomainen on yleensä kunnaneläinlääkäri, mutta laajennuksen täydentäviin ehtoihin tekee läänineläinlääkäri hallinnollisesti. Opinnäytetyössä keskitymme otannalla tehtäviin valvontoihin, joita tekevät ELY-keskuksen tarkastajat ja AVIn läänineläinlääkärit paikan päällä tehtävinä valvontoina. Valvontojen yhdistämisellä tarkoitamme sitä, että tarkastaja ja läänineläinlääkäri menevät yhtä aikaa tilalle ja tekevät molemmat valvonnat yhdellä valvontakäynnillä.

Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin valvonta sekä eläinten hyvinvoinnin valvonta kuuluvat molemmat täydentäviin ehtoihin. Täydentävät ehdot ovat useimpien viljelijätukien perusvaatimuksena. Täydentäviä ehtoja tulee noudattaa, kun hakee EU:n kokonaan tai osittain rahoittamia tukia tai eräitä kansallisia viljelijätukia. Eläinten merkitsemisessä ja rekisteröinnissä valvotaan, että tila on rekisteröityminen kyseisen eläinlajin pitäjäksi, rekisteritiedot sekä pitopaikkakohtainen eläinluettelo ovat ajan tasalla, eläimet on merkitty sekä eläimet ovat läsnä pitopaikassa/tilalla. Täydentävien ehtojen eläinten hyvinvoinnin valvonta muodostuu voimassa olevasta eläinsuojelulainsäädännöstä, eikä se tuo mitään uusia vaatimuksia tuotantoeläinten pidolle. Eläinten hyvinvoinnin otantavalvonnat, joita läänineläinlääkärit tekevät, kohdistuvat pääsääntöisesti nautoihin, sikoihin, lampaisiin, vuohiin, yli 350 kanan munintakanaloihin, broilereihin ja kalkkunoihin.

Tutkimusmenetelmänä opinnäytetyössä käytämme teemahaastattelua, joka toteutetaan talven 2016–2017 aikana. Haastattelut tehdään ELY-keskuksen tarkastajille sekä AVIn läänineläinlääkäreille. Pyrimme selvittämään valvontoja tekeviä tahoja, voidaanko valvontoja yhdistää ja millä edellytyksillä se on mahdollista.

Jo haastatteluissa kävi ilmi, että joissakin valvonnoissa tehdään yhteistyötä. Esimerkiksi joissakin ELY-keskuksissa tehdään yhteistyönä rehuvalvontaa ja vierasainevalvontaa. Myös merkinnän ja rekisteröinnin valvontoja ja eläinten hyvinvoinnin valvontoja on käyty tekemässä yhdessä, jos tila löytyy molemmilta valvontalistoilta.

2 TÄYDENTÄVÄT EHDOT

Useimpien viljelijätukien perusvaatimuksena ovat täydentävät ehdot. Täydentäviin ehtoihin kuuluvat viljelyyn liittyvät hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset sekä lakisääteiset hoitovaatimukset. Lakisääteiset hoitovaatimukset sisältävät ympäristöasiat, kansanterveyden, kasvien terveyden sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin. Lakisääteiset hoitovaatimukset muodostuvat voimassa olevasta lainsäädännöstä, eivätkä ne tuo mitään uusia vaatimuksia maataloustoimintaan.

Täydentäviä ehtoja tulee noudattaa, kun hakee EU:n kokonaan tai osittain rahoittamia tukia tai eräitä kansallisia viljelijätukia. Tuet, joiden ehtona on täydentävien ehtojen noudattaminen (Mavi & Evira, Täydentävät ehdot 2016, 2016, 5.):

- Perustuki
- Viherryttämistuki
- Nuoren viljelijän tuki
- Peltokasvipalkkio
- Lammas- ja vuohipalkkiot
- Lypsylehmäpalkkio
- Nautapalkkio
- Ympäristökorvaus
- Luonnonmukaisen tuotannon korvaus
- Luonnonhaittakorvaus
- Eläinten hyvinvointikorvaus
- Pohjoiset hehtaarituet (Vain osa hyvän maatalouden ja ympäristön ehdoista koskee pohjoisia hehtaaritukia. Ehdot koskevat valtioneuvoston asetuksen (4 /2015) 4. §:n, 11. §:n, 12. §:n 3 momentin ja 13—15. §:n osalta).

Täydentävien ehtojen kautta viljelijä voi saada tukiseuraamuksen silloin, kun laiminlyönti liittyy tuensaajan maatalousmaahan tai maataloustoimintaan. Maataloustoiminta tarkoittaa maataloustuotteiden kasvattamista, tuottamista tai viljelyä. Mukaan kuuluvat sadonkorjuu, lypsäminen sekä tuotantoeläinten kasvatus ja pito maataloustarkoitukseen. Täydentävien ehtojen valvonta ei koske tuotantoeläimiä, joita ei kasvateta tai pidetä maataloustarkoituksessa. (Evira, Yleistä täydentävien ehtojen valvonnasta ja laiminlyöntien arvioinnista vuonna 2016, 4.)

2.1 Kansanterveyteen sekä eläinten ja kasvien terveyteen liittyvät lakisääteiset hoitovaatimukset

Kansanterveyteen sekä eläinten ja kasvien terveyteen liittyvät lakisääteiset hoitovaatimukset sisältävät seuraavat asiat (Mavi & Evira, Täydentävät ehdot 2016, 2016, 36.):

- Kasvinsuojeluaineiden käyttö
- Eläinten ruokinnassa kielletyt tuotteet
- Eläin- ja kasvintuotantotilojen elintarvike- ja rehuhygieniä, tuotantoeläimiltä kielletyt aineet, kasvinsuojeluaine- ja eläinlääkejäämät elintarvikkeissa
- Eläinten merkintä ja rekisteröinti
- Sisämarkkinakauppaa ja tuontia koskevat ehdot; TSE-tauti.

Lakisääteiset hoitovaatimukset muodostuvat voimassa olevasta lainsäädännöstä (Vna 7/2015, muut. 218/2016), eivätkö ne tuo mitään uusia vaatimuksia maataloustoimintaan. Ohjeet ja tulkinnat eläinten merkinnän ja rekisteröinnin lainsäädännöstä antaa Evira.

Valvottavat kohdat merkitsemisessä ja rekisteröinnissä ovat (Mavi & Evira, Täydentävät ehdot 2016, 2016, 62.):

- Rekisteröityminen ko. eläinlajin pitäjäksi
- Rekisteritietojen ajantasaisuus
- Pitopaikkakohtaisten eläinluetteloiden ajantasaisuus
- Merkitseminen
- Eläinten läsnäolo pitopaikassa/tilalla.
-

2.2 Eläinten hyvinvointiin liittyvät lakisääteiset hoitovaatimukset

Täydentävien ehtojen eläinten hyvinvoinnin vaatimukset muodostuvat voimassa olevasta eläinsuojelulainsäädännöstä (Vna 7/2015, muut. 218/2016), eikä täydentävissä ehdoissa tule mitään uusia vaatimuksia tuotantoeläinten pitoon (Mavi & Evira, Täydentävät ehdot 2016, 2016, s. 70) Eläinten hyvinvoinnin vaatimukset sisältävät eläinten hoitoon liittyviä vaatimuksia. Ohjeet ja tulkinnat eläinten hyvinvoinnin lainsäädännöstä antaa Evira. Kuvan 1 listaus havainnollistaa, mitä vaatimuksia on täydentävien ehtojen eläinten hyvinvoinnissa yli 6 kuukauden ikäisillä naudoilla:

Täydentävien ehtojen eläinten hyvinvointia koskevat vaatimukset

NAUTA YLI 6 KK

Pitopaikan yleiset vaatimukset

- Pitopaikan rakennukset ja laitteet ovat hyvässä kunnossa ja eläimille turvallisia
- Materiaalit, joiden kanssa naudat pääsevät kosketuksiin, ovat turvallisia, puhdistettavissa perusteellisesti ja desinfioitavissa
- Tilojen ja laitteiden puhtaudesta ja desinfioinnista huolehditaan riittävästi
- Eläinsuojan lattiat ovat sellaiset, että niistä ei aiheudu naudoille vahinkoa
- Nestemäiset eritteet poistuvat asianmukaisesti tai imeytyvät kuivikkeisiin

Tilavaatimukset

- Nautojen käytettävissä on asianmukainen, puhdas ja kuiva makuupaikka
- Paralle asetetut vaatimukset täyttyvät
- Naudan kytkemiseen käytetty laite tai väline on asianmukainen
- Ulkotarha on turvallinen ja pysyy sopivan kuivana
- Ulkotarhan ja laitumen aidat ovat naudoille sopivasta materiaalista, turvallisia sekä hyvässä kunnossa
- Nautoilla on ulkotarhassa ja laitumella riittävä säänsuoja
- Ulkona pidettävien eläinten eristämistä ja hoitoa varten on asianmukaiset tilat

Eläinsuojan olosuhteet

- Lämpötila on naudoille sopiva
- Valaistus on naudoille sopiva ja riittävä eläinten asianmukaiseen tarkastamiseen ja hoitamiseen
- Ilmanlaatu ja ilmankosteus ovat naudoille sopivat
- Koneellisen ilmanvaihdon toimivuus tarkastetaan päivittäin
 - Laitteiston häiriön varalta on käytössä varajärjestelmä
 - Käytössä on tarvittaessa hälytysjärjestelmä, joka antaa hälytyksen laitteiston häiriötilanteessa
 - Hälytysjärjestelmän toimivuus testataan säännöllisesti

Hyvinvoinnista huolehtiminen

- Naudat tarkastetaan riittävän usein
- Naudan häntää ei pidetä jatkuvasti sidottuna
- Sairastuneista ja vahingoittuneista naudoista huolehditaan asianmukaisesti
- Lääkinnällisestä hoidosta pidetään kirjaa
- Tilalla kuolleiden nautojen lukumäärästä pidetään kirjaa

Ruokinta ja juotto

- Naudat saavat riittävästi niille sopivaa rehua
- Pihatossa on riittävästi ruokintatilaa
- Nautojen saatavilla on päivittäin riittävästi vettä
- Ruokinta- ja juottolaitteistojen toimivuus tarkastetaan päivittäin
- Ruokinta- ja juottolaitteistojen häiriöiden varalta on käytettävissä varajärjestelmä
- Rehu ja juomavesi pysyvät puhtaina
- Käytettäessä automaattista juotto- tai ruokintalaitetta, naudat totutetaan sen käyttämiseen

Kuva 1. Taulukko naudat yli 6 kk hoitovaatimuksista (Evira, Täydentävien ehtojen eläinten hyvinvoinnin vaatimuslistat, 2017).

3 VALVONTAVIRANOMAISET

Yksi valvontaviranomaisen tehtävistä on valvoa, että tuet maksetaan mahdollisimman tasapuolisista perusteista sekä oikeudenmukaisesti koko maassa. Tuen myöntämisperusteiden valvontojen suorittamiseen maataloilla ja tuotantolaitoksissa. Maataloilla on valvontaa pelto- ja eläintukien valvontojen lisäksi, myönnettyjen investointitukien käytön valvontana sekä rahoitettujen hankkeiden suunnitelmien mukaisen toteutumisen valvontana. ELY-keskuksen virkamiehet sekä eläinsuojeluviranomaiset vastaavat tiloilla paikan päällä tehtävistä valvonnoista. Valvonnan suorittavat tahot raportoivat ja vastaavat valvonnoista Eviraan ja Maviin.

3.1 Elintarviketurvallisuusvirasto eli Evira

Evira on lupa- ja valvontavirasto, joka toimii Maa- ja metsätalousministeriön alaisena. Virasto on perustettu maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden sekä elintarvikkeiden turvallisuuden ja laadun, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä kasvinterveyden tutkimusta ja valvontaa varten (laki elintarviketurvallisuusvirastosta 25/2006). Tehtävänä virastolla on toimialansa toimeenpanotehtävien johtaminen, ohjaaminen ja kehittäminen, valvonta ja riskinhallinta, riskinarviointi ja tieteellinen tutkimus sekä muut selvitykset ja tutkimukset. Lisäksi Eviran vastuulla on toimialansa viestintä, kouluttaminen, neuvonta ja kansainvälinen yhteistyö sekä toimia vertailulaboratoriona. Toiminta-ajatuksena virastolla onkin edistää turvallisuutta, luotettavuutta ja laatua elintarvikeketjussa. Kuva 2 havainnollistaa Eviran organisaatorakennetta.



Kuva 2. Eviran organisaatio (Evira, Tietoa Evirasta, 2017).

Tällä hetkellä Evirassa on kolme toimintakokonaisuutta, jotka ovat elintarviketurvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi sekä kasvinterveys ja kasvituotannon edellytykset. Vuoden 2017 alussa Evira on siirtymässä toimintakokonaisuuksiin perustuvaan prosessiorganisaatioon, jolloin edellisten toimintakokonaisuuksien lisäksi uusia ovat laboratoriopalvelut, hallintopalvelut sekä johdon strateginen tuki.

Eviran asiakkaina toimivat kansalaiset ja kuluttajat sekä toimialan muut toimijat ja yritykset. Eviralla on myös ohjaava rooli Aluehallintovirastojen, ELY-keskusten ja kuntien viranomaisten toimillaan liittyvissä valvonnoissa. Yhteistyötä Evira tekee muun muassa Tullin, Puolustusvoimien ja Valviran kanssa. Lisäksi sillä on yhteistyötä yliopistojen ja muiden tutkimuslaboratorioiden kanssa. (Lounela;Hanhilahti;Heinonen;& Kivikko, 2016, 4.)

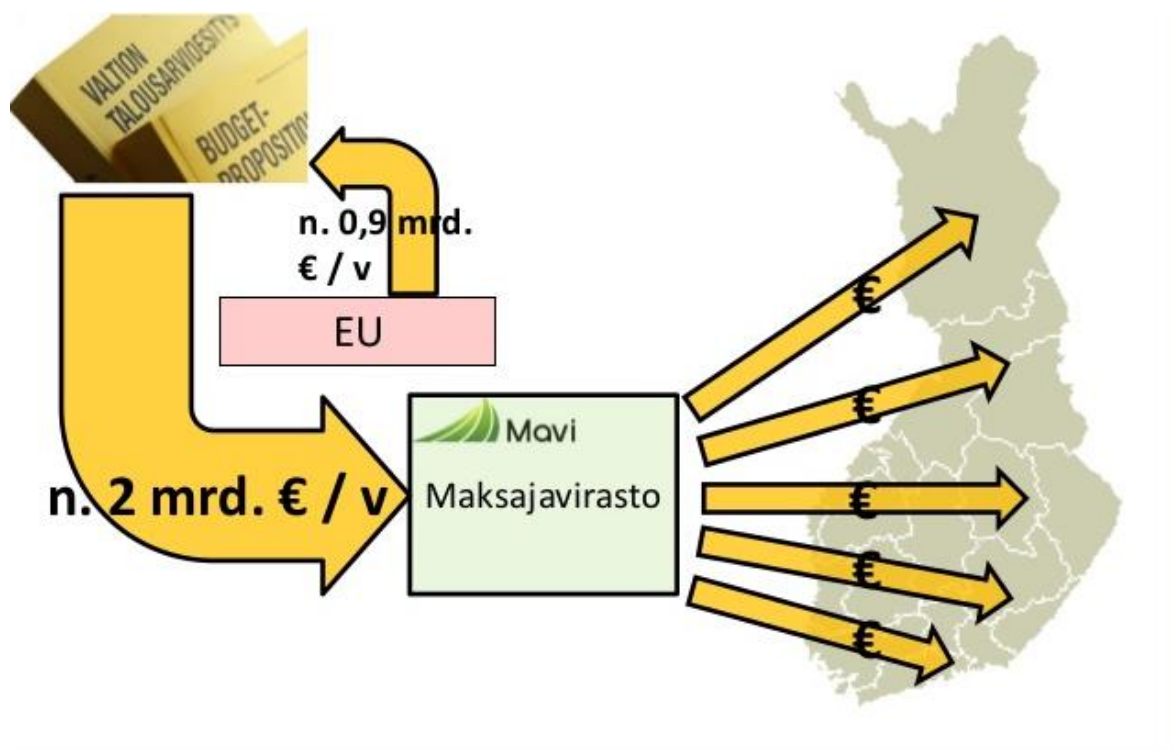
Evira valitsee valvontaan otettavat tilat täydentävien ehtojen eläinten hyvinvointiin liittyvistä lakisääteisistä hoitovaatimuksista sekä eläinten merkintää ja rekisteröintiä valvottaessa. Osa valitaan satunnaisotannalla ja osa kohdennetusti (Laki maatalouden tukien toimeenpanosta 2013/192, 22 §).

3.2 Maaseutuvirasto eli Mavi

Vuonna 1971 perustettu maatilahallitus lakkautti aiemmin toimineet asutushallituksen ja maataloushallituksen. Maatilahallituksen tärkeänä tehtävänä oli politiikan toimeenpano, sen seuranta ja suunnittelu. Tällöin Maa- ja metsätalousministeriö oli pieni ja maatilahallitus valmisteli myös säädösehdotuksia etenkin maatalouden rakennepoliittisiin kysymyksiin ministeriölle. 1990-luvulla valtiovallinnossa pyrittiin keventämään hallintoa siirtymällä yksiportaiseen keskushallintoon. Tämä hallinnon muutos sai aikaan myös maatilahallituksen lakkauttamisen 1993 alusta. Palvelutehtäviin perustettiin maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus ja hallinnollisia tehtäviä siirrettiin ministeriöön. Suomen liittyminen EU:n jäseneksi 1995 sai aikaan työmäärän ja henkilöstön kasvamisen niin ministeriössä kuin ministeriön tietopalvelukeskuksessa. Samoissa yksiköissä tehtiin maatalouspolitiikan ja maaseudun kehittämispolitiikan valmistelua ja toimeenpanon ohjausta. Tämä osoittautui osaamisen kehittämisen ja tiedonkulun kannalta tehokkaaksi toimintatavaksi jäsenyyden alussa. Toisaalta tämä toimintatapa ei vastannut EU:n komission periaatteita toteuttaa EU-politiikan toimeenpanoa. Komission mielestä politiikan suunnittelu ja toimeenpano tulisi pitää erillään. 1990-luvun lopussa EU-vaatimukset toiminnan järjestämisestä tiukkenivat. Maksajavirastotehtäviä varten erillisen maaseutuviraston perustaminen katsottiin silloin maa- ja metsätalousministeriössä järkeväksi. Valmistelu vuosittain alussa johtikin siihen, että hallitus antoi vuonna 2001 eduskunnalle lakiesityksen Maaseutuvirastosta ja eräistä siihen liittyvistä muista laeista. Viraston oli tuolloin tarkoitus aloittaa 1.4.2002. Viraston alueellistamisvaatimus nousi kuitenkin voimakkaasti esille, kun lakeja käsiteltiin eduskunnassa. Tästä seurasi, että lakiesitys vedettiin pois, jotta valmistelua voidaan jatkaa pidempään, niin, että alueellistaminenkin voidaan ottaa esille. Samalla hallintojärjestelyt siirrettiin hoidettaviksi ministeriön sisälle. Pari vuotta myöhemmin viraston perustaminen nousi uudelleen esille. Joulukuussa 2004 maa- ja metsätalousministeriö päätti, että uusi virasto perustetaan Helsingin seudun ulkopuolelle. Syyskuussa 2005 sijoituspaikaksi päätettiin Seinäjoki. Vuonna 2006 annettiin lakiesitys Maaseutuvirastosta ja eräistä muista laeista, joka johti viraston perustamiseen 1.5.2007. Virastoon siirtyivät

ministeriön maatalousosaston toimeenpanolinjan tehtävät. Samalla siirtyi maa- ja metsätalousministeriön tietohallintokeskuksen maksajavirastotehtäviä eli taloushallinnon ja tietohallinnon tehtäviä. Myös valtionhallintokonttoriin siirrettiin eräitä taloushallinnon tehtäviä tietohallintokeskuksesta. (Lounela;Hanhilahti;Heinonen;& Kivikko, 2016, 8.)

Kuvan 3 mukaisesti maksajaviraston kautta liikkuu tukia vuosittain 2 miljardia euroa, jotka jaetaan maakuntiin. EU:lta tuleva osuus tästä summasta on noin 0,9 miljardia euroa/vuosi.



Kuva 3. Maksajaviraston kautta liikkuvat tuet. (Tenhola, 3.)

3.3 Maksajavirastovaatimukset

Eviran ja Mavi tehtävistä suurin osa on toisistaan riippumattomia tehtäviä, eikä virastojen oman näkemyksen mukaan tehtävissä ole päällekkäisiä substanssitehtäviä. Mavin toiminta Suomessa maksajavirastona perustuu asetuksen (EU) N:o 1306/2013 artiklaan 7. Maksajaviraston toiminta on hyvin säänneltyä. Erityisesti Komission delegoitu asetus (EU) N:o 907/2014 säätelee toimintaa maksajavirastossa. Kyseinen asetus vaatii maksajavirastolta tiettyä hallintorakennetta.

Maksajaviraston vastuulla on, että tukihakemusten tukikelpoisuus tarkastetaan, ennen kuin tuki määrätään maksettavaksi. Suoritetut maksut tulee kirjata kirjanpitoon yksityiskohtaisesti ja tarkasti. Lisäksi Unionin lainsäädännön mukaiset tarkastukset tulee suorittaa. Maksajaviraston tulee täyttää myös EU-säädöksissä yksityiskohtaisesti vahvistetut vaatimukset, jotka koskevat hallintorakenteen ja sisäisen valvonnan ympäristöä, valvontatoimia, viestintää, tiedotusta ja seurantaa. Vaatimuksena on myös korkea tietoturvasäädös (ISO 27001). (Lounela;Hanhilahti;Heinonen;& Kivikko, 2016, 5-6.)

4 TÄYDENTÄVIEN EHTOJEN VALVONTA

4.1 Tarkastuksen perusteet

Tässä opinnäytetyössä käsiteltäviä täydentäviä ehtoja valvovat tekevät ELY-keskuksen tarkastajat sekä AVIn läänineläinlääkärit. Vuoden aikana tilalle voidaan tehdä useita täydentävien ehtojen tarkastuksia. Valvonnat voivat olla eläimiin liittyvää perusvalvontaa, kuten eläinsuojelutarkastus tai tukikvalvontaa. Myös muun valvonnan aikana havaitut täydentävien ehtojen puutteet voivat johtaa tukileikkauksiin. (Mavi & Evira, Täydentävät ehdot 2016, 2016, 75.) Alla on kerrottu, millä perusteella tilalle voidaan mennä tekemään eläinten hyvinvointiin liittyvä täydentävien ehtojen valvonta.

”Neuvoston direktiivi tuotantoeläinten suojelusta (98/58/EY) sekä komission päätös (2006/778/EY) velvoittavat jäsenmaita järjestämään tuotantoeläinten hyvinvoinnin tarkastuksia. Suomessa tehdään näitä EU:n edellyttämiä otantaan perustuvia eläinsuojelutarkastuksia (jäljempänä substanssivalvonta) nauta-, sika-, lammas-, vuohi-, broileri-, ankka- ja hanhitiloille. Lisäksi tarkastetaan munintakanaloita sekä turkistiloja.

Eläinsuojelulain (247/1996) 48 §:n mukaisten eläinsuojelutarkastusten yhteydessä osalle tiloista tehdään myös täydentävien ehtojen otantaan perustuvia eläinten hyvinvoinnin tarkastuksia. Tarkastus perustuu sekä eläinten hyvinvointisäädöksiin, että täydentävien ehtojen valvonnan yleisiin vaatimuksiin, jotka on esitelty Eviran ohjeessa Yleistä täydentävien ehtojen valvonnasta ja laiminlyöntien arvioinnista 2016 (jäljempänä yleisohje). Valtioneuvoston asetus 7/2015 (muut. 218/2016) kattaa kaikki tämän asetuksen liitteen 3 kansallisten säännösten vaatimukset.

Neuvoston direktiiveissä tuotantoeläinten suojelusta (98/58/EY) sekä sikojen (2008/120/EY), vasikoiden (2008/119/EY), munivien kanojen (1999/74/EY) ja lihantuotantoa varten pidettävien kanojen (2007/43/EY) suojelun vähimmäisvaatimuksista on säädetty näiden eläinten pidolle lajikohtaisia vähimmäisvaatimuksia. Direktiivit on pantu kansallisesti täytäntöön eläinsuojelulailla ja -asetuksella sekä valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön (MMM) asetuksilla ja päätöksillä.

Tarkastuksissa valvotaan seuraavien kansallisten tai yhteisön säädösten noudattamista:

- *Eläinsuojelulaki 247/1996 (muut. 767/2009, 1477/2009, 387/2010, 15/2011, 321/2011, 843/2011, 584/2013, 1389/2015 (ESL)).*
- *Eläinsuojeluasetus 396/96 (muut. 402/1998, 425/2000, 910/2002, 860/2004, 171/2005, 401/2006, 191/2010 (ESA))*
- *Valtioneuvoston asetus nautojen suojelusta (Vna 592/2010)*
- *Valtioneuvoston asetus sikojen suojelusta (Vna 629/2012, muut. 458/2013)*
- *MMM asetus sikojen pidolle asetettavista eläinsuojeluvaatimuksista (14/EEO/2002) niiltä osin kuin Vna:n 629/2012 siirtymäsäännöksissä viitataan kumottuun säädökseen 14/EEO/2002*
- *Valtioneuvoston asetus kanojen suojelusta (Vna 673/2010 muut. 376/2011)*
- *Valtioneuvoston asetus lampaiden suojelusta (Vna 587/2010)*

- *Valtioneuvoston asetus vuohien suojelusta (Vna 589/2010)*
- *Valtioneuvoston asetus broilereiden suojelusta (Vna 375/2011)*
- *Valtioneuvoston asetus ankkojen ja hanhien suojelusta (Vna 675/2010)*
- *Valtioneuvoston asetus turkiseläinten suojelusta (Vna 1084/2011)*
- *Valtioneuvoston asetus hevosten suojelusta (Vna 588/2010, muut. Vna 749/2013)*
- *Valtioneuvoston asetus kalkkunoiden suojelusta (Vna 677/2010)*
- *Valtioneuvoston asetus tarhattavien biisonien suojelusta (Vna 591/2010)*
- *Valtioneuvoston asetus tarhattavien peurojen suojelusta (Vna 590/2010)*
- *Valtioneuvoston asetus strutsien suojelusta (Vna 676/2010)*
- *MMM päätös nisäkäs- ja lintulajeihin kuuluvien tuotantoeläinten lopettamiselle asetettavista eläinsuojeluvaatimuksista (18/EEO/1996, muut. 5/EEO/2000)*
- *MMM päätös eläinten teurastamiselle asetettavista eläinsuojeluvaatimuksista (23/EEO/1997, muut. 6/EEO/1999)*
- *Neuvoston asetus (EY) N:o 1099/2009 eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä”*

(Evira, Otantaan perustuvat eläinsuojelutarkastukset, 5.)

4.2 Tarkastusoikeus

Laki maataloustukien toimeenpanosta (192/2013) antaa ELY-keskusten tarkastajille edellytykset tehdä merkinnän ja rekisteröinnin valvontaa sekä Aluehallintovirastojen läänineläinlääkäreille edellytykset tehdä eläinten hyvinvoinnin valvontaa. Maataloustukien toimeenpanolain 24 § sanotaan seuraavaa:

”Maa- ja metsätalousministeriöllä, Maaseutuvirastolla, Elintarviketurvallisuusvirastolla, Turvallisuus- ja kemikaalivirastolla, Ahvenanmaan valtionvirastolla, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja aluehallintovirastolla on oikeus suorittaa tässä laissa tarkoitetun tuen ja täydentävien ehtojen valvomiseksi tuenhakijoihin ja -saajiin kohdistuvia tarkastuksia. Jos tuen saamisen edellytysten valvonta tätä edellyttää, tarkastus saadaan suorittaa teurastamossa ja maataloustuotteiden jalostusta tai välittämistä harjoittavassa yrityksessä. (30.12.2015/1691)

Valvontaa suorittavalla viranomaisella on oikeus valvontatehtävän edellyttämässä laajuudessa tarkastaa tuenhakijan kirjanpito, maa- ja puutarhataloustuotteet, eläimet, rehut ja elintarvikkeet, niiden tuotanto-olosuhteet, tuotantorakennukset ja -laitokset, jalostuslaitokset, varastot, laitteistot, kuljetuskalusto, viljelmät, laitumet, maisemapiirteet ja pellon ulkopuoliset erityistukisopimusalueet sekä muut tuen myöntämisen ja maksamisen edellytykset. Tarkastusta ei kuitenkaan saa suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa.”(Laki maatalouden tukien toimeenpanosta 2013/192, § 24.)

4.3 Täydentäviä ehtoja koskevat erityiset säännökset

Laki maataloustukien toimeenpanosta (192/2013) sisältää myös erityisiä säännöksiä koskien täydentäviä ehtoja. § 25 on kerrottu, mitä lakeja ELY-keskusten tarkastajien ja Aluehallintoviraston läänineläinlääkäreiden tulee valvoa. Tässä pykälässä on myös tarkennettu, mistä tarkemmat säännökset valvontaan löytyvät. Alla laki maataloustukien toimeenpanosta 25 § siltä osin, kuin se koskee opinnäytetyössä käsiteltäviä asioita.

"Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja aluehallintovirasto valvovat elintarvikelain (23/2006), eläintautilain (441/2013), eläinten lääkitsemisestä annetun lain (387/2014), eläintunnistusjärjestelmästä annetun lain (238/2010), rehulain (86/2008), kasvinsuojeluaineista annetun lain (1563/2011) ja eläinsuojelulain (247/1996) noudattamista siltä osin kuin on kyse muiden kuin 1momentissa tarkoitettujen täydentävien ehtojen noudattamisen valvonnasta. Sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, valvonnassa noudatetaan mainittujen lakien sekä eläinlääkintähuoltolain (765/2009) säännöksiä valvonnasta ja valvontaviranomaisista. (30.12.2014/1358)

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä lakisääteisten hoitovaatimusten sekä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten noudattamisen valvonnasta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa horisontaalasetusta tarkentavia säännöksiä valvonnasta ja valvonnassa noudatettavasta menettelystä sekä 2 momentissa mainituissa laeissa tarkoitetun valvonnan kohteista. (30.12.2014/1358)."(Laki maatalouden tukien toimeenpanosta 2013/192, § 25.)

4.4 Valvonnassa noudatettava menettely

Laissa maataloustukien toimeenpanosta (192/2013) on kerrottu myös valvonnassa noudatettavista menettelystä. Tuenhakijalla on valvontatilanteessa oikeus pyytää nähtäväksi valvontaviranomaisen valvontapassi tai tarkastusoikeuden osoittava asiakirja. Lain § 28 koskee valvonnassa noudatettavia menetelmiä, joka löytyy alta.

"Valvontaa suorittavalla henkilöllä on oltava Maaseutuviraston antama valvontapassi taikka Maaseutuviraston, Elintarviketurvallisuusviraston, Turvallisuus- ja kemikaaliviraston, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, aluehallintoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston antama tarkastusoikeuden osoittava asiakirja. Valvontapassi tai asiakirja on pyydettyäessä esitettävä tuenhakijalle tai tämän edustajalle ennen valvonnan aloittamista. (30.12.2015/1691)."(Laki maatalouden tukien toimeenpanosta 2013/192, § 28.)

4.5 Elinkeino-, ympäristö- ja liikennekeskuksen, maaseutuosaston tarkastajat

Suomessa ELY-keskuksia on 15 kappaletta. Ahvenanmaalla valtion aluehallintoa hoitaa Ahvenanmaan valtionvirasto, Ahvenanmaan maakunnassa.

ELY-Keskukset ovat:

- Etelä-Pohjanmaa
- Etelä-Savo
- Häme
- Kaakkois-Suomi
- Kainuu
- Keski-Suomi
- Lappi
- Pirkanmaa
- Pohjanmaa
- Pohjois-Karjala
- Pohjois-Pohjanmaa
- Pohjois-Savo
- Satakunta
- Uusimaa
- Varsinais-Suomi
- Ahvenanmaalla valtion aluehallintoa hoitaa Ahvenanmaan valtionvirasto, Ahvenanmaan maakunnassa.

Merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan periaatteena on seurata eläimen kulkua elintarvikeketjussa sen alusta loppuun sen lähtöpisteeseen saakka. Näin läpinäkyvällä elintarviketuotannolla voi kuluttaja vakuuttua tuotteen turvallisuudesta ja jäljittää halutessaan tuotteen sen lähtöpisteeseen asti. Tällä varmistetaan myös alkupiste eläintaudin puhjetessa ja tartunnan saaneet eläimet saada eroiteltua muista eläimistä. [Viitattu 2017-1-28]. (Evira, Merkintä ja rekisteröinti 2017)

Valvottavat tilat ovat joko riski tai satunnaisotannalla valittuja. Mahdollisuus satunnaisotantaan on kaikilla tiloilla, myös niillä jotka eivät hae eläimistään mahdollisia tukia. Riskiotannan perusteena pidetään esimerkiksi aiempien valvontojen puutteet. [Viitattu 2017-1-28]. (Evira, Merkintä ja rekisteröinti 2017)

Merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan suorittaa tilalla ELY-keskuksen maaseutuosaston tarkastajat. Valvonta toivottaisiin tehtävän pääsääntöisesti ennalta ilmoittamatta. Joissakin tapauksissa valvonnan resurssien ja toteutumisen takia voidaan tilalle ilmoittaa valvonnasta 48 tuntia ennen tilakäyntiä. [Viitattu 2017-1-28]. (Evira, Merkintä ja rekisteröinti 2017)

Eläinperusteisten tukien valvonnoista ilmoittaminen ja täydentävien ehtojen valvonnoista ilmoittaminen:

”Valvonnasta voidaan ilmoittaa etukäteen, jos ennalta ilmoittaminen ei vaaranna tarkastuksen tarkoitusta. Jos tarkastuksesta ilmoitetaan tuenhakijalle etukäteen, ilmoittamisessa on pyrittävä mahdollisimman lyhyeen ilmoitusaikaan. Eläinperusteisten tukien valvonnasta saa ilmoittaa enintään 48

tuntia ennen tarkastuskäyntiä (mukaan lukien lisäkäynnit). Jos eläinperusteisten tukien valvonnan yhteydessä suoritetaan myös täydentävien ehtojen paikalla tehtävä tarkastus, tarkastuskäynnistä ei voida ilmoittaa ennalta, mikäli täydentäviin ehtoihin sovellettavassa lainsäädännössä edellytetään ilman ennakoilmoitusta suoritettavaa tarkastuskäyntiä. Ilmoittamatta tehty valvonta on tarkastuskäynti, josta ei ole ilmoitettu ennakoon. Eläinsuojiin tai muihin tuotantorakennuksiin ei saa mennä ilman tuenhakijaa tai hänen lupaansa.” (Mavi, ELÄINTUKIEN VALVONTAOHJE VUODELLE 2017, 2017, 10.)

Ensimmäisenä valvonnassa tarkastetaan tilan rekisteröityminen. Paikan päällä tilalla tarkastetaan kaikkien eläinten merkitseminen, korvamerkki (kuva 4), sekä eläinten rekisteritietojen ja pitopaikkojen ajantasaisuus eläinluettelosta. Valvonnassa tarkastetaan myös tilan kaikkien rekisteriin tehtyjen eläinten tapahtumien ilmoitusaikojen noudattaminen viimeisen kalenterivuoden alusta saakka. Vuodesta 2013 alkaen on ilmoitusaikojen noudattamatta jättäminen ollut myös osa täydentävien ehtojen seuraamusten arviointia. [Viitattu 2017-1-28]. (Evira, Merkintä ja rekisteröinti 2017)



Kuva 4. Allflex Ultra Senior pää- ja apumerkki, on yksi Suomessa käytettävistä nautaeläinten korva-merkeistä [Viitattu 2017-1-28]. (Evira, Merkintä ja rekisteröinti 2017)

Tilalla tehtävän tarkastuksen jälkeen tehdään perustarkastuksen havaintopöytäkirja, eläintenpitäjälle annetaan kopio joko paikan päällä tai lähetetään myöhemmin postitse. Havaintopöytäkirjaan on eläintenpitäjällä tai hänen edustajalla mahdollisuus lisätä valvontaan liittyvä kommentti/huomautus sekä allekirjoittaa valvontapöytäkirja. Jos eläintenpitäjä ei allekirjoita valvontapöytäkirjaa tämä kuitenkin estää valvonnan jatkokäsittelyä. Allekirjoitettu valvontapöytäkirja ei poista muutoksen haku-oikeutta tukipäätökseen. Tukipäätöksen tekee kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen. [Viitattu 2017-1-28]. (Evira, Merkintä ja rekisteröinti 2017) Liitteessä 1 on kerrottu valvonnan kulku tilalla eri tilanteissa.

Valvonnan tulos annetaan jokaisen eläimen rekisteröinnin, pitopaikan ja merkinnän perusteella status.

- 1** = Eläin oli merkitty ja rekisteröity määräysten mukaisesti.
- 2** = Eläimen merkitsemisessä ja/tai rekisteröinnissä oli lieviä puutteita. Virhe on vähäinen eikä vaikuta eläimen jäljitettävyyteen, tästä ei seuraamusta. Esim. toinen korvamerkki puuttuu ja tämä huomataan valvonnassa.
- 3** = Eläimen merkitsemisessä ja/tai rekisteröinnissä oli vakavia puutteita. Eläimeltä puuttuu molemmat korvamerkit ja korvausmerkkejä ei ole tilattu. Tai eläin on ostettu/syntynyt tilalle yli 7päivää sitten eikä sitä ole rekisteröity nautaeläinrekisteriin.

” Jos eläimen statukseksi tulee koodi 3, tulee valvojan jättää eläinten pitäjälle selvityspyyntö, jossa eritellään selvästi jokainen eläin, jolle lisäselvitystä halutaan ja syy miksi lisäselvitystä halutaan. Myös selkeistä ilmoitusviiveistä on hyvä jättää tilalle selvityspyyntö ilmoitusaikojen noudattamisen huomioimiseksi.

Selvityspyyntö on jätettävä välittömästi tilalla oltaessa. Jos valvontapöytäkirjan eläinkohtaisia sivuja ei jätetä valvontakäynnin yhteydessä, tulee selvityspyyntöön eritellä eläinkohtaisesti ne puutteet ja virheellisydet merkitsemisessä ja rekisteröinnissä, joihin lisäselvitystä pyydetään. Jos eläinkohtaiset sivut jätetään heti valvonnan yhteydessä, voidaan puutteeseen tai virheellisyyteen viitata eläinkohtaisilla riveillä.

Selvityspyyntöön on pyrittävä saamaan eläinten pitäjän allekirjoitus.

Allekirjoituksellaan eläintenpitäjä ilmoittaa vastaanottaneensa selvityspyynnön. Allekirjoitettu selvityspyyntö on todiste siitä, että eläinten pitäjälle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi sellaisissa tapauksissa, joissa läänineläinlääkäri antaa tilalle yksittäisiä eläimiä tai koko pitopaikkaa koskevat rajoittavat määräykset.

Selvityspyyntölomake on täytettävä kahtena kappaleena, joista toinen jää tarkastajalle saantitodistukseksi. Kuulemisaikaa on eläinten pitäjälle varattava, pyydetyn selvityksen laajuus huomioiden, 7-14 vuorokautta. Tilalle jäävään selvityspyyntöön on liitettävä palautusosoite, joka on aluehallintoviraston sen läänineläinlääkäriin toimipisteen osoite, jonka toimialueella tarkastuksen tehnyt ELY- keskus sijaitsee.

ELY- keskuksen on tallennettava selvityspyyntö viivytyksettä rajoittavien määräysten tietokantaan Elite-sovellusta käyttäen.

ELY- keskuksen on toimitettava selvityspyyntöön ja siihen liittyvään valvontapöytäkirjaan mahdollisesti liittyvät liitteet (kopiot) läänineläinlääkärille viivytyksettä mahdollisia lisämääräyksiä ajatellen. Mutta jos selvityspyyntö koskee sellaista virhettä tai puutetta, jonka korjaaminen voidaan varmentaa nautarekisteristä, varmentaa ELY- keskus rekisteritiedon sekä tallentaa varmennuksen tuloksen pöytäkirjalle läänineläinlääkäriin johtopäätöksen tueksi viimeistään kuulemisajan päättymispäivänä ja

toimittaa sen jälkeen asiakirjat välittömästi läänineläinlääkärille. ” (Merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan ohje, 2016.)

Selvityspyynnön, valvontapöytäkirjan ja viljelijän kuulemisen perusteella läänineläinlääkäri tekee johtopäätöksen valvonnasta ja tämän jälkeen ehdottaa mahdollista seuraamusta täydentäviin ehtoihin. Läänineläinlääkäri lähettää johtopäätöksen ELY-keskuksen täydentävien ehtojen koordinaattorille. Koordinaattori vahvistaa seuraamuksen ja tekee lopullisen pöytäkirjan kaikista eri täydentävien ehtojen valvontaosioiden seuraamusprosenttiehdotusten perusteella. [Viitattu 2017-1-28]. (Evira, Merkintä ja rekisteröinti 2017) Kuvan 5 kaaviossa nähdään sekä merkinnän ja rekisteröinnin että AVI:n läänineläinlääkäreiden tekemien valvontojen kohdentuminen tiloilla.

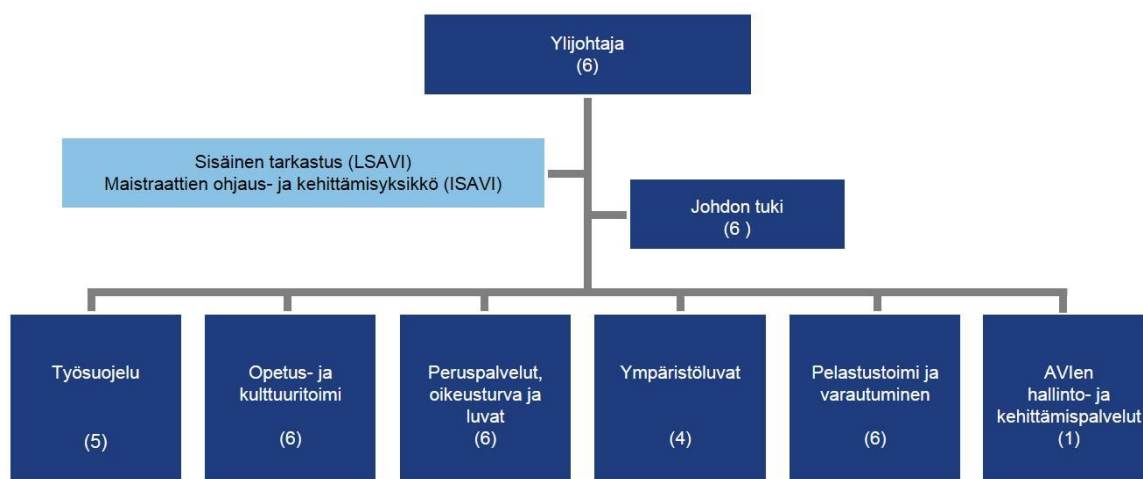
Seuraamuksen taso merkinnän ja rekisteröinnin lainsäädännön noudattamatta jättämisestä riippuu laiminlyönnin vakavuudesta. Valvonnan seurauksena voidaan antaa eläintenpitäjän yksittäiselle eläimelle siirtokielto tai pahimmassa tapauksessa koko karjan eläimille voidaan määrätä ns. rajoittavat määräykset. Tämä tarkoittaa sitä että siirtokiellon ja rajoittavien määräysten ollessa päällä ei eläimiä voida siirtää eikä myydä toiselle tilalle. Tämän lisäksi voi eläintenpitäjälle aiheutua tukiseuraamuksia. Nämä mahdolliset seuraamukset vähentävät kaikkia tuottajalle maksettavia EU:n suorita maataloustukia sekä maaseudun kehittämistukia. Kun seuraamusprosenttia määritetään arvioida kyseisen laiminlyönnin laajuutta, vakavuutta, pysyvyyttä, tahallisuutta sekä toistuvuutta. Täydentävien ehtojen laiminlyönnin seuraamus on pääsääntöisesti 3% kaikista, suorista tuista mitä viljelijä on hakenut. [Viitattu 2017-1-28]. (Evira, Merkintä ja rekisteröinti 2017)



Kuva 5. ELY-keskuksien ja AVI:n läänineläinlääkäreiden tekemät eläinvalvonnat tilalla. (Nuutinen, 2017)

4.6 Aluehallintoviraston läänineläinlääkärit

Suomessa Aluehallintovirastoja on kuusi kappaletta. Ahvenanmaalla valtion aluehallintoa hoitaa Ahvenanmaan valtionvirasto, Ahvenanmaan maakunnassa. Kuvassa 6 on havainnollistettu Itä-Suomen aluehallintoviraston organisaation rakennetta. Kuvassa olevia vastuualueita ei ole jokaisessa aluehallintovirastossa, vaan yksi vastuualue voi hoitaa kyseisiä tehtäviä useamman aluehallintoviraston alueella. Esimerkiksi hallinto- ja kehittämisspalveluita hoitaa Etelä-Suomen AVI keskitetysti koko maassa.



Kuva 6: Itä-Suomen aluehallintoviraston organisaatiokaavio (Aluehallintovirasto)

Aluehallintovirastot ovat:

- Etelä-Suomen AVI
- Itä-Suomen AVI
- Lounais-Suomen AVI
- Länsi- ja Sisä-Suomen AVI
- Pohjois-Suomen AVI
- Lapin AVI
- Ahvenanmaalla valtion aluehallintoa hoitaa Ahvenanmaan valtionvirasto, Ahvenanmaan maakunnassa

Aluehallintoviraston läänineläinlääkäreiden tekemien otantaan perustuvien täydentävien ehtojen eläinten hyvinvoinnin valvontojen tarkoituksena on selvittää, että niitä eläinsuojelulainsäädännön vaatimuksia noudatetaan, jotka ovat tiettyjen viljelijätukien täysimääräisen maksamisen edellytyksenä (Evira, Otantaan perustuvat eläinsuojelutarkastukset, 5).

Valvonnat tulisi suorittaa pääsääntöisesti ilmoittamatta. Valvonnasta voidaan ilmoittaa etukäteen vain, jos se on valvonnan toteuttamisen kannalta välttämätöntä. Jos ilmoitus valvonnasta tehdään etukäteen, tulee se tehdä mahdollisimman lyhyellä varoitusajalla. Valvonnan toteutuminen ei saa vaarantua ennalta ilmoitettaessa. (Evira, Otantaan perustuvat eläinsuojelutarkastukset, 9.)

Läänineläinlääkärit voivat tehdä tilalle pelkän substanssivalvonnan, joka on otantaan perustuva eläinsuojelutarkastus. Tai tilalle voidaan tehdä substanssivalvonta sekä täydentävien ehtojen eläinten hyvinvoinnin valvonta. Substanssivalvonnassa selvitetään täyttyvätkö eläinsuojelulliset vähimmäisvaatimukset kyseisen eläinlajin pidolle.

Täydentävien ehtojen eläinten hyvinvoinnin valvonnassa valvontaan, täyttyvätkö tietyt eläinsuojelulainsäädännön vaatimukset tuotantoeläinten pidolle (Vna 7/2015, muut. 218/2016). Eläinten hyvinvoinnin valvontoja voidaan tehdä seuraavien valvontojen yhteydessä:

- Kiellettyjen aineiden käyttö tuotantoeläimille
- Eläimistä saatavien elintarvikkeiden tuotantohygienia
- Sisämarkkinakauppa ja tuonti
- TSE-tauti

Tarkastusmatkojen yhdistäminen ELY-keskuksen tarkastajan kanssa on suotavaa. Valvontakäynnit voidaan tehdä yksin tai yhdessä ELY-keskuksen rehuvalvontoja tai hyvinvointikorvauksen vaatimuksia valvovan tarkastajan kanssa. Valvontoja yhdistelemällä pyritään kohdistamaan mahdollisimman vähän erillisiä valvontakäyntejä samalle tilalle. (Evira, Otantaan perustuvat eläinsuojelutarkastukset, 6.)

4.7 Valvottavat eläinlajit

Substanssitarkastuksissa (eläinsuojelutarkastus) valvottavat eläinlajit ovat naudat, siat, munivat kanat (yli 350 kanaa), broilerit, ankat ja hanhet, lampaat, vuohet ja turkiseläimet.

Täydentävien ehtojen eläinten hyvinvoinnin valvonnassa valvotaan edellä mainittujen eläinlajien lisäksi myös hevoset, biisonit, tarhatut peurat, strutsieläimet, kalkkunat sekä muut maataloustarkoituksessa pidettävät tuotantoeläimet kuten tarhatutriistaeläimet (esimerkiksi villisika, saksanhirvi, mufloni, metsäkauris, fasaani japeltopyy) ja tuotantotarkoituksessa pidettävät kanit (Kts. yleisohje)

Nautojen, sikojen, lampaiden ja vuohien osalta merkitsemis- ja rekisteröintivaatimukset ovat olleet vuodesta 2005 osa täydentäviä ehtoja.

Tuotantoeläimellä tarkoitetaan eläintä, jota pidetään elintarvikkeiden, villan, nahan, höyhenten tai turkisten tuotantoa varten, sekä eläintä, jota pidetään tai kasvatetaan muuhun maataloustuotantoon (ESA 5 §). Täydentävien ehtojen valvonnan ulkopuolelle voidaan pääsääntöisesti jättää seura- ja harrastuseläimet, joita ei käytetä maataloustoimintaan, vaan joita käytetään esimerkiksi urheilutarkoitukseen tai ne ovat lemmikkejä (ml. kotitarvekäyttö). Tarkemmat rajaukset on esitetty yleisohjeen kohdassa 3. (Evira, Otantaan perustuvat eläinsuojelutarkastukset, 7.)

4.7.1 Valvonnan kohteena olevat tilat

Ohjeet ja tulkinnot eläinten merkinnän ja rekisteröinnin lainsäädännöstä antaa Evira. Joka vuosi merkinnän ja rekisteröinnin valvontoja tulee tehdä vähintään 3 prosentille kaikista nautaeläinten pitäjistä, sika-eläinten pitäjistä sekä lammas- ja vuohieläinten pitäjistä. Keskitetyt otannat paikan päällä tehtäviin valvontoihin tekee Evira pääsääntöisesti riskianalyysin perusteella. Paikan päällä tehtävän valvonnan suorittaa ELY-keskus tai Ahvenanmaan valtionvirasto Ahvenanmaalla. Valvonta on tehtävä kaikille Eviran keskitetyllä otannalla tai muulla perusteella valvontaan tulleille tiloille kalenterivuoden loppuun mennessä. (Evira, Nautaeläinten merkitsemisen ja rekisteröinnin valvonta, 2016, 3.)

Osa valvontaan tulevista tiloista valitaan satunnaisotannalla, tässä otannassa ovat kaikki tilat, myös ne jotka eivät hae maataloustukia. Riskianalyysin perusteella olevaan otantaan on suurempi todennäköisyys joutua tila, jolla on aiemmalla valvontakerralla havaittu puute sekä tilan, joka on laajentanut tuotantoa huomattavasti. Myös ELY-keskus voi ottaa tilan valvontaan keskitettyjen otantojen ulkopuolelta. Merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan yhteydessä tehdään usein myös Mavin valvontalistojen palkkiovalvontaa, EU-rahoitteisten ja kansallisten tukien valvontaa. (Evira, Nautaeläinten merkitsemisen ja rekisteröinnin valvonta, 2016, 3.)

Valvonta eläinten hyvinvoinnissa kohdistuu lainsäädännön vaatimuksiin, jotka on etukäteen laadittu.

- ”Otantaan perustuva eläinsuojeluvalvonta toteutetaan substanssivalvontaan valituilla kotieläintiloilla. Osalle näistä tiloista tehdään myös täydentävien ehtojen eläinten hyvinvointivalvonta.
- Täydentävien ehtojen eläinten hyvinvointivalvonta toteutetaan:
 1. täydentävien ehtojen otantaan kuuluvilla kotieläintiloilla ja
 2. tiloilla, joilla muissa ESL:n mukaisissa tarkastuksissa on todettu valtioneuvoston asetuksessa 7/2015 säädettyjen ja oheisessa ohjeessa esitettyjen eläinten hyvinvointivaatimusten laiminlyöntejä (ns. valvonnan laajennus).” (Evira, Otantaan perustuvat eläinsuojelutarkastukset, 9.)

4.7.2 Ilmoittaminen aluehallintovirastoon ja ELY-keskukseen

Jos eläinsuojelutarkastuksen tekee muu kuin läänineläinlääkäri, tulee kyseisen viranomaisen tehdä säädösten noudattamatta jättämisestä ilmoitus aluehallintovirastoon. Ilmoituksen jälkeen läänineläinlääkäri suorittaa täydentävien ehtojen tarkastuksen. Silloin kun poliisi tai kunnan terveydensuojeluviranomainen havaitsee eläinsuojelusäädösten vastaista toimintaa, ilmoittaa kyseinen viranomainen asiasta kunnaneläinlääkärille. Ilmoituksen jälkeen kunnaneläinlääkäri menee tilalle arvioimaan eläinten kuntoa ja tekee asiasta eläinsuojelupäätöksen. Jos eläinsuojelusäädöksiä ei ole noudatettu, kunnaneläinlääkäri ilmoittaa asiasta aluehallintoviraston läänineläinlääkärille. Läänineläinlääkäri tekee tämän jälkeen hallinnollisesti, eläinsuojelupäätöksen perusteella täydentävien ehtojen eläinten hyvinvoinnin valvonnan.

Täydentävien ehtojen eläinten hyvinvoinnissa havaituista puutteista läänineläinlääkärin tulee tehdä ilmoitus ELY-keskuksen valvontapäällikölle ja eläinvalvontavastaavalle mahdollista eläinten hyvinvointikorvauksen valvontaa varten. Myös muista laiminlyönneistä tulisi ilmoittaa ELY-keskukseen tämän vuoksi. Myös mikäli ELY-keskuksen tarkastajat epäilevät tilalla olevan eläinsuojelulainsäädännön noudattamatta jättämisistä, tulisi niistä ilmoittaa kunnan eläinsuojeluviranomaiselle tai läänineläinlääkärille. (Evira, Otantaan perustuvat eläinsuojelutarkastukset, 13.)

5 VALTION KESKUSHALLINNON JA ALUEHALLINNON KEHITYSSUUNNITELMAT

5.1 Keskushallinnon kehittäminen

Valtioneuvostossa selvitetään keskushallinnon uudistamista. Tavoitteena on saada nykyistä yhtenäisempi rakenteellinen kokonaisuus, niin taloudellisesti kuin toiminnallisestikin. Tavoitteena on hallituksen strategisen toimintakyvyn parantaminen, jolloin saadaan myös paremmat mahdollisuudet strategiseen poliittiseen johtamiseen. Uudistuksessa tukeudutaan keskushallinnon uudistushankkeeseen (KEHU) ja keskus- ja aluehallinnon virastospelvityshankkeessa (VIRSU) käytettyihin kehittämisperiaatteisiin

- selkeästä rakenteesta ja ohjauksesta
- valtakunnallisesta toimivallasta
- asiakasnäkökulmasta
- sähköisistä palveluista
- kyvystä muutokseen ja riskienhallintaan
- julkisen hallinnon yhteistyöhön asiakaspalvelussa

(Lounela;Hanhilahti;Heinonen;& Kivikko, 2016, 9.)

5.2 Maakuntauudistus

Aluehallinnon uudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa julkisen hallinnon järjestämistä (kunnat, alueet, valtio) sekä sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto. Ensisijaisena ratkaisuna hallitusohjelman mukaan on toimintojen keskittäminen toimivallaltaan ja tehtäviltään selkeille itsehallintoalueille, maakunnille. Hallitus on linjannut 5.4.2016 neuvotteluissa tehtävät, jotka kuuluvat maakunnille vuoden 2019 alusta lukien. Perustana maakuntien tehtäville on selkeä työnjako maakunnan, valtion ja kunnan välillä. (Lounela;Hanhilahti;Heinonen;& Kivikko, 2016, 10.)

Maakuntavirastolle siirtyvät tehtävät TE-toimistoista, ELY-keskuksista, aluehallintovirastoista, kunista ja maakuntien liitoista sekä pelastustoimista (Maakuntauudistus Pohjois-Savossa yleisdiat, 4).

Pohjois-Savossa on koottu 16 teemallista alatyöryhmää, jotka tarkastelevat maakuntauudistukseen liittyviä kokonaisuuksia. Alatyöryhmät ovat:

- Henkilöstö
- Kiinteistöt ja muu omaisuus
- ICT & Digi
- Viestintä
- Hallinto- ja tukipalvelut
- Yritykset
- Maatalousyritykset
- Yhteisöt
- Kansalaiset
- Kalatalous
- Vesivarat
- Alueiden käyttö
- Tie- ja liikenne
- Ympäristöterveydenhuolto
- Turvallisuus ja varautuminen
- Yhteistyöpinnat

(Nykytilan kuvaus kohti maakuntauudistusta 2019, 4.)

Alatyöryhmän maatalousyritykset alle kuuluvat eläinlääkärit, lomitukset, hanke- ja yritystuet sekä valvonta (Nykytilan kuvaus kohti maakuntauudistusta 2019, 6) . Asiakaskunta näillä palveluilla Pohjois-Savossa on noin 3700 maatilayrittäjää (Nykytilan kuvaus kohti maakuntauudistusta 2019, 13). Alla maakuntauudistuksen aikataulu, josta näkyy, että tällä hetkellä ollaan esivalmisteluvaiheessa. Esivalmisteluvaiheessa alatyöryhmien tulee kuvata nykytilan organisaatio, asiakkuudet, henkilöstö, keskeisimmät kehityspaineet ja tahot, joita halutaan kuulla prosessin aikana. (Valmistelutilanne Pohjois-Savossa, 4.)

Maakuntauudistuksen aikataulu



Kuva 7. Maakuntauudistuksen aikataulu (sote- ja maakuntauudistus toimeenpano, 15).

6 TUTKIMUSMENETELMÄT

Tässä tutkimuksessa on pyritty selvittämään, onko ELY-keskusten ja AVIn valvontaeläinlääkäreiden eläintiloille tekemiä täydentävien ehtojen valvontoja järkevä ja mahdollinen yhdistää ja saataisiinko tällä byrokratian vähentämistä. Näitä lähtökotia ajatellen on tätä tutkimusta varten valittu laadullinen tutkimusmenetelmä.

Laadullisen tutkimuksen lähtökohta on kuvata todellista elämää. Tästä syystä tutkimus soveltuu hyvin erityisesti silloin kun ollaan kiinnostuneita tutkittavan kohteen tapahtumien rakenteista, mikä merkitys yksittäisellä toimijalla on luonnolliseen tilanteeseen. Sekä halutaan tietoa tiettyjen asioiden syysseuraussuhteisiin. (Metsämuuronen 2001, 14.)

Tässä tutkimuksessa käytetään teemahaastattelua aineiston keruumenetelmänä. Haastattelu on tiedonkeruumenetelmänä joustava, monen asian lähtökohtaan ja tarkoitukseen sopiva menetelmä. (Hirsjärvi, Hurme, 2010, 14.) Tutkimuksessa kerätään kenttäkokemuksia haastatteleamalla ELY-keskusten ja AVIn valvontaeläinlääkäreiden täydentävien ehtojen valvontojen osalta. Haastatteluiden analysoinnin ja tulkintojen myötä saadaan tutkimustuloksia. Näiden tutkimustulosten perusteella voimme tehdä johtopäätöksiä valvontojen yhdistämisen edellytyksistä.

Tämä laadullinen tutkimus noudattaa tutkimustyyppiltään empiiristä analyysiä. Empiirisessä analyysissä argumentoidaan ja tarkastellaan havaintoaineistoa. Joissakin, myös tässä, tutkimuksessa käytetään analyysin tukena suoria lainauksia alkuperäisistä haastatteluista. (Tuomi, Sarajärvi, 2009, 21-22.)

6.1 Teemahaastattelu

Tutkimuksessa on haastateltu ELY-keskusten eläinvalvojia sekä AVIn valvontaeläinlääkäreitä, joiden tehtäviin kuuluu täydentävien ehtojen valvonnat. Haastattelua varten tehdyt kysymykset löytyvät liitteestä.

Haastatteluun valittiin vain tietyt ELY-keskukset ja henkilöt jotka tekevät eläinvalvontaa. Otantaa ei tarvinnut kuitenkaan lisätä, koska vastaukset alkoivat kertaantua eikä uutta tietoa tutkimuksen kanalta enää saatu. Tällä viitataan saturaatiokäsitteeseen, joka on suomennettu aineiston kylläntymiseksi, tietty määrä vastauksia joka tuo esiin teoreettisen merkittävän tuloksen. (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara, 2007, 177.) AVIn läänineläinlääkäreiden haastatteluun valittiin aluksi yksi AVI, josta saatiin yhteystiedot muihin virastoihin.

Haastatteluista kaksi tehtiin Pohjois-Savon ELY-keskuksen eläinvalvontaa tekeville tarkastajille henkilökohtaisesti. Muiden ELY-keskusten tarkastajien sekä AVIn läänineläinlääkäreiden haastattelut on tehty joko videoyhteyden tai Lync-yhteyden välityksellä. Haastattelujen vastaukset analysoidaan anonymieinä.

Teemahaastattelun luonteenomaisena piirteinä voidaan pitää, että haastattelu on ennalta suunniteltu sekä tutkimuksen kohteeseen on tutustuttu. Haastattelun aloittaa ja ohjaa haastattelija joka tietää oman roolinsa. Haastattelijan tehtävänä on varmistaa, että kaikki aineiston kysymykset käydään läpi. Kysymyksien laajuus ja järjestys voi erota eri haastattelutilanteissa. Teemahaastattelussa ei ole valmista kysymyslistaa vaan haastattelijalla on tukilista kysymyksiä ajatellen. (Eskola, Suoranta, 1998, 87.)

Haastateltaville lähetettiin ennakkokirje haastattelusta (liite 2). Kirjeessä kerrottiin pääpiirteittäin, mitä varten haastattelu tehdään, paljonko siihen täytyy varata aikaa sekä ajankohdat jolloin haastattelu olisi. Haastattelu lähetettiin viiden ELY-keskuksen eläinvalvontaa tekeville tarkastajille sekä yhdeksälle AVIn läänineläinlääkärille. Haastattelun tukilista kysymyksistä lähetettiin pyynnöstä ennen haastattelua haastateltaville. Haastattelun edetessä tehtiin täydentäviä kysymyksiä.

Haastatteluun osallistui kaikki ELY-keskuksen eläinvalvontaa tekevät tarkastajat ja kuusi AVIn valvontaeläinlääkäriä. Haastatteluista kaksi tehtiin henkilökohtaisesti oman organisaation tarkastajille. Muut haastattelut tehtiin yksilöhaastatteluna Lync-ohjelmaa käyttäen. Yhdessä haastattelu tilanteessa oli kolme saman aluehallintoviraston eläinlääkäriä. Yhteen haastatteluun saimme vastaukset sähköpostilla.

6.2 Aineiston käsittely

Kaikki haastattelut nauhoitettiin. Nauhoituksesta ja sen äänittämisestä kysyttiin haastateltavilta ja kaikki suostuivat tähän. Nauhoitus tehtiin joko puhelimen ääninauhuria tai tietokoneen ääninauhuria käyttäen. Nauhoitus helpottaa työskentelyä aineiston purkamisen ja litteroinnin tekemisessä, nauhoitukset hävitettiin tämän jälkeen. Nauhoitukset käsiteltiin anonyymeinä. Haastattelu tilanne kesti noin puolituntia/haastateltava. Haastattelussa käytettiin kysymyksistä tukirunkoa, joka on opinnäytetyön liitteenä 3 ja 4.

Aineisto purettiin haastattelussa tai heti sen jälkeen. Jos aineistoa ei pureta heti keruuvaiheessa, kannattaa tämä tehdä mahdollisemman nopeasti, tällöin mielenkiinto ja inspiraatio säilyvät. Tällöin mahdolliset lisäselvitykset ja täydennykset ovat helpompi tehdä heti haastattelujen jälkeen. (Hirsjärvi, Hurme, 2010, 135.)

Laadullisen analyysin pääpiirteisiin kuuluu, että analysointi alkaa jo haastattelu tilanteessa. Tällöin jo voidaan tehdä johtopäätöksiä ja havaintoja, asioiden useuden, toistuvuuden, jakautumisen ja mahdollisten erityistapausten perusteella. Laadullista aineistoa voidaan myös käyttää tutkimuksessa sanallisessa muodossa, jopa aineiston alkuperäisessä muodossa. Aineistoa tutkittaessa käytetään joko induktiivista tai deduktiivista päättelyä. Näissä induktiivisessa päättelyssä on keskeistä aineistolähtisyys, kun taas deduktiivisessa päättelyssä on tutkimuksessa jo tiedossa joitakin teoreettisia johtajia ja näitä pyritään todentamaan. Laadullisen analyysin piirteisiin kuuluu myös analyysitekniikoiden moninaisuus ja erilaiset työskentelytavat. Standardoituja tekniikoita on vain vähän, näin ollen ei ole

yhtä oikeaa tai parempaa analysointi tapaa. (Hirsjärvi, Hurme, 2010, 136.) Tässä tutkimuksessa toteutuvat lähes kaikki laadullisen analyysin pääperiaatteet.

Tallennettu aineisto purettiin litteroimalla, tämä tarkoittaa aineiston sanasanaiseksi aineiston purkamiseksi. Litteroinnin jälkeen haastattelut tiivistetään lyhyempään muotoon. Tätä sanotaan merkitysten tiivistämiseksi. (Hirsjärvi, Hurme, 2010, 137-138.)

6.3 Tutkimuksen luotettavuus ja pätevyys

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa joudutaan pohtimaan ja ottamaan kantaa analyysin kattavuuteen ja luotettavuuteen. Tutkija joutuu ottamaan tutkimuksen edetessä kantaa pohtimalla ratkaisuja ja näin ollen analyysin kannattavuutta ja luotettavuutta. (Eskola, Suoranta, 1998, 209.)

Tämä tutkimus ajatus läksi kokemuseräistä maatiloilla tehtävää valvontatyötä ajatellen. Kuinka ELY-keskuksen tarkastajat ja AVIn läänineläinlääkärit kokevat tarkastuksen ja niiden yhdistämisen. Kvalitatiivinen tutkimusta luettaessa voidaan etsiä kohtia, johon itse voidaan samaistua ja allekirjoittaa. Tutkimus voi tuntua todenmukaiselta, tällöin tutkimuksen tapahtumat ovat tutkijalle tuttuja ja oma kokemus vahvistaa ne. Tutkimusta voidaan myös paljon havainnollistaa mutta silti tutkimuksesta ei ole ehkä saatu kaikkea irti ja hyödyksi. (Eskola, Suoranta, 1998, 211.)

Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuuden kriteerinä pidetään tutkijaa itse. Kuinka avoin tutkija on subjektiviteetiltään ja sen myöntämiseltä. Tämä on selvin ero kvantitatiivista tutkimuksen luotettavuutta verraten, jossa luotettavuutena käytetään mittauksen luotettavuutta. (Eskola, Suoranta, 1998, 211-212.)

Tutkimuksen uskottavuuden kriteerinä pidetään sitä, kuinka paljon tutkijan käsitykset ja tulkintansa vastaavat hänen omaa käsitystään (Eskola, Suoranta, 1998, 212). Tutkimuksen edetessä on nähty, että tutkimuksen tekijät ja haastateltavat ovat samoilla linjoilla valvontojen yhdistämisessä ja tällä saataisiin omaan työhön lisä mahdollisuuksia ja toimivuutta.

7 TÄYDENTÄVIEN EHTOJEN MERKINNÄN JA REKISTERÖINNIN VALVONNAN SEKÄ ELÄINTEN HYVINVOINNIN VALVONNAN YHDISTÄMINEN

Haastatelluista kymmenen oli sitä mieltä, että valvontoja olisi hyvä yhdistää. Sekä ELY-keskuksen, että Aluehallintoviraston haastateltujen puolella oli jo kokemusta merkinnän ja rekisteröinnin valvonnan sekä eläinten hyvinvoinnin valvonnan yhdistämisestä. Erään Aluehallintoviraston alueella AVIn läänineläinlääkärit ja ELY-keskusten tarkastajan käyvät valvontalistat läpi niin, että jos valvontalistoilta löytyy samoja tiloja, niille mennään yhdessä. Myös kolmella muulla haastatellulla oli kokemusta yhdessä tehdyistä merkinnän ja rekisteröinnin sekä eläinten hyvinvoinnin valvontojen yhdistämisestä. Yhdistetyt valvonnat koettiin onnistuneiksi.

Viidellä haastatellulla oli kokemusta ELY-keskuksen rehuvalvonnan ja Aluehallintoviraston vierasainevalvonnan yhdistetyistä valvonnoista. Nämä valvontalistat ovat tilojen suhteen identtiset alueittain ELY-keskuksilla ja aluehallintovirastoilla. Eräs haastateltu kertoi ongelmaksi kuitenkin sen, että läänineläinlääkäri voi olla menossa tekemään vierasainevalvontaa jo keväällä, jolloin rehuvalvontaa ei vielä pystytä tekemään, koska sen vuoden satoa ei ole vielä korjattu. Toinen haastateltu sanoi, että samaisessa valvonnassa toinen osapuoli on yleensä paljon aiemmin valmis omalta osaltaan, kuin toinen, mutta jos valvontaan liitettäisi merkinnän ja rekisteröinnin valvonta, tilanne tasaantuisi. Toisin tilakoolla on vaikutusta yhtäaikaisen valvonnan onnistumiseen. Valvontojen yhdistämisessä tuotiin ilmi myös, että valvontojen yhdistäminen voi vaatia mahdollisesti lainsäädännön muuttamista. Mahdollisiksi ongelmiksi nähtiin toimivalta ja läsnäolo valvontatilanteessa, mutta maakuntauudistuksessa nähtiin mahdollisena näiden ongelmien korjaantuminen, kun osapuolet siirtyvät saman työnantajan palvelukseen ja toimivaltaluvat voidaan mahdollisesti kirjoittaa uudelleen.

Haastateltavista kaksi oli selvästi sitä mieltä, että valvontoja ei tulisi yhdistää. Toinen heistä on läänineläinlääkäri ja toinen tarkastaja. Toinen heistä koki hankalaksi aikataulujen yhdistämisen sekä pitkät välimatkat kuten myös, että läänineläinlääkäreitä tarvittaisiin enemmän, jotta valvontojen yhdistäminen olisi mahdollista. Toinen haastatelluista, joka ei nähnyt valvontojen yhdistämistä hyvänä asiana, perusteli vastauksensa sillä, että molemmissa valvonnoissa valvotaan eri asioita, joihin molempiin tarvitaan isäntävaen jakamaton huomio ja osallistuminen.

7.1 Saadaanko valvontoja yhdistämällä yrittäjää huomioivaa byrokratiaa?

Haastatelluista vain yksi kymmenestä oli sitä mieltä, että valvontoja yhdistämällä ei saada vähennettyä byrokratiaa. Muiden haastateltujen mielestä erityisesti tarkastuskertojen määrän väheneminen olisi merkittävä parannus yrittäjän kannalta.

Eräessä haastattelussa tuli esille, että eräällä valvontakerralla yrittäjä on kertonut valvonnan olevan kolmas kyseisellä viikolla. Myös pari muuta haastateltua oli kokenut, että yrittäjät ovat ihmetelleet perättäisiä valvontakäyntejä. Eräs tarkastaja koki byrokratian vähenemisenä myös sen, että yhteisen käynnin jälkeen tarkastajan ei tarvitse miettiä, tarvitseeko ottaa yhteyttä eläinlääkäriin, jolloin ainakin yksi yhteydenotto jää pois.

Eräs haastateltu näki valvontojen yhdistämisessä mahdollisena ongelmana tilakoon: Suurissa yksiköissä yhteistarkastuksista ei olisi hyötyä. Kokemuksena suuresta tilakoosta oli useamman tuotantoyksikön sikala (kolme tuotantorakennusta), jossa oli tehty yhtäaikaista eläinsuojelutarkastus ja lääkekirjanpidontarkastus. Tässä tapauksessa lääkekirjanpidontarkastus oli jäänyt kesken ensimmäisenä päivänä ja valvontaa oli jouduttu jatkamaan toisen kerran. Yhteistarkastuksiin kyseinen haastateltu näki hyvinä kohteina esimerkiksi parinkymmenen naudan karjat, joissa tilallinen pystyy koko ajan olemaan läsnä molemmissa tarkastuksissa.

7.2 Riskit valvontojen yhdistämisessä

Yksi läänineläinlääkäri ei kokenut valvontojen yhdistämisessä mitään ongelmia. Kyseisellä henkilöllä on kokemusta valvontojen yhdistämisestä omassa työssään. Neljän tarkastajan sekä kahden läänineläinlääkäriä mielestä ongelmaksi muodostuisi aikataulut. Erityisesti läänineläinlääkärit kokivat eri valvontojen vuosi- ja kuusi- ja vuosikokousten ongelmaksi. Myös se, jos sovittuun aikatauluun tulee muutoksia, kuinka saadaan sovittua uusi aika, joka sopii kaikille osapuolille, koettiin riskiksi. Läänineläinlääkäreiden mielestä myös työpäivän venyminen valvontoja yhdistettäessä olisi riski.

Ilmoitusajat nousivat myös vahvasti esille erityisesti tarkastajien puolelta (kuusi henkilöä), mutta myös läänineläinlääkäreiden puolelta (kaksi henkilöä). Riskinä koettiin se, kuinka ilmoitus valvonnasta tehdään vai tehdäänkö sitä ollenkaan. Myös työmäärän lisääntyminen ja työn laadun heikentyminen erityisesti tarkastajilla koettiin riskinä. Viljelijän näkökulmasta riskinä voisi haastateltujen mukaan olla valvontatilanteesta syntyvä liian raskas paketti. Ongelmaksi voi muodostua se, pystyykö viljelijä sisäistämään kaiken, mitä valvonnalla tapahtuu ja kuka valvoo mitä asiaa.

Vaikka valvontojen yhdistämisissä suurena hyötynä koettiin parityöskentely, niin parityöskentelyssä koettiin myös olevan riskejä. Parityöskentelyn riskinä nousi esille se, että jos lähdetään auttamaan toista osapuolta, niin onko koulutus riittävää ja tuleeko näissä tilanteissa työturvallisuusongelmia. Työturvallisuudessa vaaratekijänä voi olla esimerkiksi riittämättömät eläinten käsittelytaidot verinäytettä otettaessa, tilanteissa jossa tarkastaja auttaa läänineläinlääkäriä. Mahdollinen työnkuvan muutos vaatisi tuolloin mahdollisesti lisäkoulutusta. Osapuolten koettiin kuitenkin olevan pääsääntöisesti päteviä auttamaan toista osapuolta valvonnassa.

7.3 Valvontojen yhdistämisen hyödyt

Suurimpana hyötynä valvontojen yhdistämisessä sekä tarkastajat, että läänineläinlääkärit kokivat parityöskentelyn tuoman työturvallisuuden. Myös oikeusturva ja toisen auttaminen valvonnalla koettiin parityön hyötynä. Erityisesti tarkastajat kokivat myös valvontojen yhdistämisestä sen hyödyn, että he voivat saada läänineläinlääkäriltä uutta näkökantaa asioihin valvontaohjeen ohjeistuksen lisäksi. Positiiviseksi asiaksi koettiin myös mielipiteiden vaihdon mahdollisuus parityössä. Jo aiemmin esille tullut tarkastusten väheneminen yrittäjän näkökulmasta tuli myös esille tässä kysymyksessä.

Yksi läänineläinlääkäri ei nähnyt yhdistämisessä suuria etuja kenenkään kannalta. Kyseinen läänineläinlääkäri on tyytyväinen nykyiseen työnjakoon ja uskoo sen olevan myös tiloille hyvä. Hänen mielestä merkinnän ja rekisteröinnin valvonta sekä eläinten hyvinvoinnin valvonta ovat erillisiä eri asioiden valvontoja, joissa molemmissa tarvitaan isäntäväen jakamaton huomio ja osallistuminen.

7.4 Yhteistyö on tällä hetkellä riittävää

Kaikkien läänineläinlääkäreiden mielestä yhteistyö tarkastajien ja läänineläinlääkäreiden välillä on ollut riittävää. Tosin yhdessä AVI:ssa alueelliset erot yhteistyössä ELY-keskusten välillä ovat suuria, mutta 2016 vuosi on mennyt hyvin. Yhdellä paikkakunnalla ELY-keskus ja AVI ovat samassa rakennuksessa, jolloin valvontaan liittyvistä asioista on ollut helppo keskustella yhdessä ja palaverreja on ollut helppo järjestää, kun tarve vaatii.

Kahden tarkastajan mielestä yhteistyö on riittävää tai ihan ok ja neljän tarkastajan mielestä yhteistyö ei ole riittävää. Tarkastajat kokivat, että yhteyksissä ollaan lähinnä merkinnän ja rekisteröinnin valvonnoista, esimerkiksi rajoittavien määräysten poistamisesta tilalta tai täydentävien ehtojen koordinoitua koskevista asioista. Muutama toivoi myös yhteisiä koulutustilaisuuksia/palaverreja säännöllisesti pidettäväksi.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Opinnäytetyölle valvontojen yhdistämisestä on koettu olevan selkeä tarve, joka tulee ilmi asiakas-sektorista. Omassa työssä koetut tilanteen peräkkäisistä valvontakäynneistä kannustivat tekemään tutkimusta valitsemastamme aiheesta. Valvontakäynti on monesti tilalliselle henkinen rasite ja vie tilalta työaikaa. Valvontoja yhdistämällä tilan valvontakertoja voidaan vähentää ja näin luoda yrittäjää huomioivaa byrokratiaa.

Ajankohtaisia puheenaiheita ovat tällä hetkellä byrokratian purku, maakuntauudistus sekä Mavin ja Eviran yhdistyminen. Näin ollen myös opinnäytetyö on ajankohtainen. Koemme, että tällä tutkimuksella voimme vaikuttaa maakuntauudistuksen kautta olemassa oleviin käytäntöihin. Opinnäytetyön puitteissa selvittää, onko mahdollista yhdistää täydentävien ehtojen merkinnän ja rekisteröinnin valvontoja sekä eläinten hyvinvoinnin valvontoja. Pidemmän aikavälin tavoite on luoda yrittäjää huomioivaa byrokratiaa. Kansainvälistä näkökulmaa opinnäytetyölle on hankala hakea opinnäytetyön aikarajojen puitteissa, koska valvontaan liittyvää kirjallisuutta ei ole olemassa ja aiheen laajentaminen kansainväliseen näkökulmaan olisi vaatinut toisen tutkimuksen tekemistä sekä valmiita kontakteja yhteydenottoja varten. Lisäksi eri maiden valvontajärjestelmien toimivuudesta ei muutenkaan puhuta kovin avoimesti.

Tutkimusmenetelmänä opinnäytetyössä käytettiin teemahaastattelua. Haastattelut toteutettiin suunnitellusti talvella 11/2016 -2/2017. Haastattelu tehtiin kuudelle ELY-keskuksen tarkastajalle ja viidelle AVIn läänineläinlääkärille. Lisäksi yksi läänineläinlääkäri vastasi haastattelukysymyksiin sähköpostitse. Tarkastajista viisi, kuin myös läänineläinlääkäreistä kaikki olivat sitä mieltä, että valvontoja tulisi yhdistää. Useassa ELY-keskuksessa ja AVIssa oli jo kokemusta valvontojen yhdistämisistä ja ne koettiin onnistuneen pääsääntöisesti hyvin. Yksi läänineläinlääkäri ei nähnyt yhdistämisessä suuria etuja kenenkään kannalta. Kyseinen läänineläinlääkäri on tyytyväinen nykyiseen työnjakoon ja uskoo sen olevan myös tiloille hyvä.

Valvontojen yhdistämisestä koettiin seuraavan yrittäjää huomioivaa byrokratiaa. Tällaiseksi koettiin erityisesti valvontakertojen väheneminen tilalla. Ongelmakohtana yhdistämisessä koettiin se, kuinka valvonnat saadaan tehtyä yhtä aikaa niin, että yrittäjä pystyy olemaan valvontatilanteessa läsnä molemmissa valvonnoissa. Ongelmaksi koettiin muodostuvan erityisesti isommissa tuotantoyksiköissä. Toisaalta osalla haastatelluista yhteiset valvontakäynnit olivat sujuneet hyvin, eikä tilakokoon liittyviä ongelmia tuotu esille.

Suurimmaksi riskiksi valvontojen yhdistämisessä koettiin aikataulut. Erityisesti läänineläinlääkärit kokivat tiettyjen valvontojen vuosi- ja aikataulutuksen ongelmaksi. Myös muutokset sovitussa aikataulussa, ilmoitusajat, työpäivien venyminen sekä työmäärän lisääntyminen huolestuttivat. Yrittäjän kannalta riskiksi arvioitiin valvonnoista syntyvä liian raskas paketti.

Valvontojen yhdistämisen hyödyiksi koettiin:

- Parityöskentely, josta seuraa parempi työturvallisuus
- Oikeusturva paranee
- Uusia näkökulmia työparilta/ tietotaito karttuu
- Mielipiteiden vaihto tulee mahdolliseksi
- Tarkastuskäyntien määrä vähenee yrittäjän näkökannalta

Yhteistyö tarkastajien ja läänineläinlääkäreiden välillä on tällä hetkellä kaikkien haastateltujen läänineläinlääkäreiden mielestä riittävää. Alueellisia eroja tosin todetaan olevan ELY-keskuksittain. Tarkastajista kaksi on sitä mieltä, että yhteistyö on riittävää. Neljä tarkastajaa on sitä mieltä, että yhteistyötä tulisi olla enemmän. Tarkastajat kokevat, että yhteistyötä läänineläinlääkäreiden kanssa tehdään lähinnä merkinnän ja rekisteröinnin valvonnoissa ja täydentävien ehtojen koordinoinnissa. Yhteiset palaverit/videoneuvottelut tarkastajien ja läänineläinlääkäreiden välillä koettiin hyödyllisinä niillä alueilla, joissa niitä pidetään. Yhteisiä palavereja toivottiin myös pidettäväksi säännöllisesti jatkossa.

Tällä hetkellä yhteistyössä tarkastajien ja läänineläinlääkäreiden välillä on suuria eroja. Joissakin maakunnissa yhteistyö toimii todella hyvin ja valvontoja yhdistetään aina kun se on mahdollista. Toisaalla yhteistyö on minimissä, eikä valvontalistoja verrata keskenään, jolloin myös yhteiset käynnit jäävät tekemättä.

Kuinka valvontojen yhdistäminen sitten tulisi toteuttaa? Tämän hetkiselä toimintamallilla, jota jo joissain maakunnissa toteutetaan, kun valvontalistat ovat eriävät tarkastajilla ja läänineläinlääkäreillä: Valvontalistoja verrataan keskenään ja jos listoilla on samoja tiloja, niille voidaan mennä yhdessä. Toinen vaihtoehto on, että toinen valvova osapuoli nostaa tilan omalle valvontaotannalle, esimerkiksi silloin kun tilalla tiedetään olevan ongelmia ja esimerkiksi läänineläinlääkärin käynti tiedetään tarpeelliseksi. Tällaisilla valvontojen yhdistämisillä saadaan aikaan jonkin verran yrittäjää huomioivaa byrokratiaa. Yhteistyötä olisi kuitenkin helpompi toteuttaa, jos valvontalistat olisivat yhtenevät tarkastajilla ja läänineläinlääkäreillä. Tällöin yhteistyötä olisi luonnollisesti enemmän. Edellyttäen, että valvontojen vuosiaikataulutus olisi myös yhtenevä ja resurssit molemmilla osapuolilla riittävät tekemään valvontoja yhteistyönä, sillä yhteinen valvontakäynti vie yleensä enemmän aikaa.

Yhteisellä valvontakäynnillä tulee ottaa huomioon toisen valvovan osapuolen toimintatavat, sillä moni on voinut tottua tekemään valvontoja yksin. Ennen valvontakäyntiä tulee sopia, kuinka toimitaan ja miten yrittäjä pidetään valvontatilanteessa ajan tasalla. Sovitaan myös missä tilanteissa toisen apu on tarpeen ja kokeeko toinen olevansa kykenevä auttamaan. Myös vaaratilanteita varten on hyvä sopia toimintamallit. Kuvaan 8 on koottu valvontojen yhdistämisessä huomioon otettavat asiat tämän hetken toimintatapojen perusteella. Jos maakuntaudistuksen kautta pystyttäisiin saamaan yhtenevät valvontalistat, kuvasta 8 jäisi pois valvontalistojen vertaaminen.

Valvontojen yhdistämisen huoneentaulu

- Valvontalistojen vertaaminen
- Valvontakäynnin suunnittelu yhdessä
- Yrittäjän pitäminen ajan tasalla valvontatilanteessa
- Työparin auttaminen
- Vaaratilanteen toimintamalli

Kuva 8: Huoneentaulu valvontojen yhdistämisestä (Toropainen 2017)

9 PÄÄTÄNTÖ

Opinnäytetyön lyhyen aikavälin tavoite oli saada selville, voidaanko täydentävien ehtojen merkinnän ja rekisteröinnin valvontoja sekä eläinten hyvinvoinnin valvontoja yhdistää. Teemahaastattelujen perusteella tämä voi olla mahdollista. Jo opinnäytetyön aikana todennettavissa oli, että joidenkin alueiden ELY-keskusten tarkastajilla ja aluehallintoviraston läänineläinlääkäreillä on olemassa erittäin hyvää yhteistyötä ja että erilaisia valvontoja yhdistetään, aina kun se on mahdollista. Eri alueilla olevat käytännöt valvontojen yhdistämisestä eivät tulleet esille yllätyksenä. Kun halukkuutta yhteistyölle löytyy molemmilta osapuolilta, jo nykyisellä valvontajärjestelmällä yhdistämiset ovat mahdollisia tietyissä määrin.

Opinnäytetyön pidemmän aikavälin tavoitteena on saada aikaan yrittäjää huomioivaa byrokratiaa, mutta samalla sillä halutaan parantaa omaa työympäristöä. Byrokratiaa halutaan vähentää myös omassa työssä. Tarkoituksena on vaikuttaa maakuntauudistuksessa, jossa ELY-keskukset ja aluehallintovirastot tulevat olemaan samaa virastoa. Uusien itsehallintoalueiden on tarkoitus käynnistyä vuonna 2019, joten aika on otollinen vaikuttaa opinnäytetyön avulla. Erityisen otolliseksi tilanteen tekee myös Maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuusviraston yhdistyminen, niin ikään vuonna 2019. Ohjaavien maksajavirastojen yhdistyminen voi myös helpottaa byrokratian purkua ja mahdolliset toimivaltaongelmat voivat sekä maakuntauudistuksen että Mavin ja Eviran yhdistymisen myötä ratketa.

Jos valvontojen yhdistäminen otetaan käytäntöön vuonna 2019, toivottavaa olisi, että myös valvontalistojen ajoon tulisi muutoksia. Yhteneväiset listat merkinnän ja rekisteröinnin valvonnassa sekä eläinten hyvinvoinnin valvonnassa mahdollistaisivat laajemman yhteistyön tarkastajien ja läänineläinlääkäreiden välillä. Valvontalistojen yhdistämistä ei ole käsitelty tässä opinnäytetyössä, mutta siinä voisi olla jatkotutkimuksen aihe toiseen opinnäytetyöhön. Myös kuinka valvontojen yhdistäminen on onnistunut, voisi olla aihe opinnäytetyölle. Tämän opinnäytetyön aikana näitä jatkotutkimuksia ei olla otettu käsittelyyn.

Aivan kuten Eviran täydentävien ehtojen yleisohjeessa, kuten myös Eviran otantaan perustuvien eläinsuojelutarkastusten ja täydentävien ehtojen eläinten hyvinvoinnin valvonnan ohjeessa sanotaan: *”Tavoitteena on eri valvontojen yhdistäminen siten, että erillisiä valvontakäyntejä kohdistuu samalle tilalle mahdollisimman vähän.”* (Evira, Otantaan perustuvat eläinsuojelutarkastukset, s. 7). Valvontojen yhdistäminen ELY-keskuksen ja aluehallintoviraston välillä olisi suotavaa ottaa käytäntöön maakuntauudistuksen myötä koko maassa.

LÄHTEET JA TUOTETUT AINEISTOT

- Aluehallintovirasto. (ei pvm). *Organisaatio-Itä-Suomi*. Noudettu osoitteesta <https://www.avi.fi/web/avi/avi-ita-suomi-organisaatio#.WL6RAMu7qUk>
- Eskola, Suoranta. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Evira. (2016). *Eläinten merkitsemisen ja rekisteröinnin valvonta*. Noudettu osoitteesta <https://www.evira.fi/elaimet/elainsuojelu-ja-elainten-pito/merkitseminen-ja-rekisterointi/elainten-merkitsemisen-ja-rekisteröinnin-valvonta/>
- Evira. (2016). *Nautaeläinten merkitsemisen ja rekisteröinnin valvonta 2016*. Noudettu osoitteesta https://www.evira.fi/globalassets/yhteiset/taydentavat-ehdot/valvontaohjeet/8.-valvontaohje_naudat_2016.pdf
- Evira. (2017). *Merkintä ja rekisteröinti*. Noudettu osoitteesta <https://www.evira.fi/elaimet/elainsuojelu-ja-elainten-pito/merkitseminen-ja-rekisterointi/elainten-merkitsemisen-ja-rekisteröinnin-valvonta/>
- Evira. (ei pvm). *Otantaan perustuvat eläinsuojelutarkastukset*. Noudettu osoitteesta https://www.evira.fi/globalassets/tietoa-evirasta/lomakkeet-ja-ohjeet/elaimet/elsu-ja-elku/taydentavien-ehtojen-ja-otantaelainsuojelun-ohje_2016_nettiin.pdf
- Evira. (ei pvm). *Tietoa Evirasta*. Noudettu osoitteesta <https://www.evira.fi/tietoa-evirasta/esittely/organisaatio/organisaatiokaavio/>
- Evira. (ei pvm). *Tietoa Evirasta*. Noudettu osoitteesta <https://www.evira.fi/tietoa-evirasta/esittely/organisaatio/organisaatiokaavio/>
- Evira. (ei pvm). *Täydentävien ehtojen eläinten hyvinvoinnin vaatimuslistat*. Noudettu osoitteesta <https://www.evira.fi/yhteiset/taydentavat-ehdot/elainten-hyvinvoinnin-vaatimuslistat/>
- Evira. (ei pvm). *Yleistä täydentävien ehtojen valvonnasta ja laiminlyöntien arvioinnista vuonna 2016*. Noudettu osoitteesta https://www.evira.fi/globalassets/yhteiset/taydentavat-ehdot/valvontaohjeet/eviran_yleisohje_15703_09.pdf
- Hirsjärvi, Hurme. 2008, Tutkimushaastattelu, Teemahaastattelun teoria ja käytäntö
- Hirsjärvi, Remes. Sajavaara. (2007). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.
- Laki elintarviketurvallisuusvirastosta 25/2006*. (Annettu Helsingissä 13.01,2016). Noudettu osoitteesta <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2006/20060025>
- Laki maatalouden tukien toimeenpanosta 2013/192*. (Annettu Helsingissä 15.03.2013). Haettu 17. 11 2016 osoitteesta <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2013/20130192>
- Lounela, H.;Hanhilahti, H.;Heinonen, R.;& Kivikko, K. (14. 9 2016). *Selvitys Elintarviketurvallisuusviraston ja Maaseutuviraston yhdistämisestä*. Noudettu osoitteesta http://mmm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/selvitys-eviran-ja-maaseutuviraston-yhdistamisesta-valmistunut
- Maakuntauudistus Pohjois-Savossa yleisdiat*. (ei pvm). Noudettu osoitteesta <file:///C:/Users/Juha/Downloads/pohjois-savon-maakuntauudistus-2017-1-24.pdf>

- Mavi. (2017). *Eläintukien valvontaohje vuodelle 2017*. Noudettu osoitteesta
<http://www.mavi.fi/fi/oppaat-ja-lomakkeet/viljelijä/Documents/Eläintukien-valvontaohje-2017.pdf>
- Mavi;& Evira. (2016). *Täydentävät ehdot 2016*. Noudettu osoitteesta
<http://maaseutuvirasto.mobiezone.fi/zine/41/pdf>
- Metsämuuronen. (2005). *Kokeellisen tutkimuksen perusteet ihmistieteissä (Metodologia-sarja;10)*. Helsinki: Methelp .
- Nuutinen. (2017). ELY-keskuksien ja Avi:n läänineläinlääkäreiden tekemät eläinvalvonnat tilalla.
- Nykytilan kuvaus kohti maakuntauudistusta 2019*. (ei pvm). Noudettu osoitteesta
http://www.pohjois-savo.fi/media/liitetiedostot/maakuntauudistus/nykytilan-kuvaus_kohti-maakuntauudistusta-2019-.pdf
- sote- ja maakuntauudistus toimeenpano*. (ei pvm). Noudettu osoitteesta
<https://www.slideshare.net/stmslide/sote-ja-maakuntauudistus-toimeenpano-2282016>
- Tenhola, L. (ei pvm). *Maaseutuvirasto - Maakunnan tehtävät MMM:n toimialalla, kommentit Mavilta* . Noudettu osoitteesta
<https://www.slideshare.net/mmmviestinta/leena-tenhola-maaseutuvirasto-maakunnan-tehtvt-mmmn-toimialalla-kommentit-mavilta>
- Toropainen. (2017). Huoneen taulu valvontojen yhdistämisestä.
- Tuomi, Sarajärvi. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Valmistelutilanne Pohjois-Savossa*. (ei pvm). Noudettu osoitteesta
<file:///C:/Users/Juha/Downloads/valmistelutilanne-maakunnassa-2.2.2017.pdf>
- Valtaamo. (2014). *Hyvä paha byrokratia*. Noudettu osoitteesta
<http://www.valtaamo.fi/hyva-paha-byrokratia/>

LIITE 1: MAATILAESIMERKIT

Esimerkkinä käytämme tilaa, joka on oletettavasti Elintarviketurvallisuusviraston (Eviran) valvontalistalla. Valvontaotantoihin otetaan koko maantasolla noin 3% eläintiloista. Tarkastukset tekee joko ELY-keskuksen eläinvalvoja tai AVIn eläinlääkäri, riippuen millä valvonta ajolla ja listalla tila on.

Kaikkien esimerkki tapaukset tehdään saman kaavan mukaan, ELY-keskuksen tarkastuksien tilakäynti sovitaan 48 tunnin sisälle tai valvonta tehdään ilmoittamatta. Tilalla tarkastetaan kaikki naudat ja niiden korvamerkkit sekä rekisteröinti. Valvonnan aikana voidaan tarkastaa myös mahdolliset muut tukiehdot (nautapalkkio, eläinten hyvinvointikorvaus).

Esimerkki 1.

Kun kaikkien tilan eläinten merkinnässä ja rekisteröinnissä vastaa oikeellisuutta, saa tila valvonnan tulokseksi kunnossa ja statuksen 1.

Esimerkki 2.

Tilan kolmella eläimellä puuttuu korvamerkkejä. Yhden eläimen korvamerkki puute huomataan valvonnassa. Ison siitossonnin toinen merkki puuttuu eikä sitä ole saatu paikalle, korvausmerkki on kuitenkin tilalla. Kolmannella eläimellä puuttuu molemmat merkit. Eläimen korvausmerkit on tilattu ennen valvonnasta ilmoittamista mutta eivät ole tulleet tilalle. Tilalla on myös muutaman eläimen tiedoissa virhe, sukupuoli, mutta tämä ei aiheuta haittaa eläimen tunnistamiselle eikä eläimen jäljitettävyyttä vaaranna. Tässä tapauksessa eläinten status on 2, lieviä puutteita. Valvonnan tulos on tällöin 2, lieviä puutteita, eikä aiheudu seuraamuksia.

Esimerkki 3.

Tilan yhdellä naudalla ei ole merkkejä kummassakaan korvassa, eikä näitä ole tilattu ennen valvonnasta ilmoittamista ja eläin saa statuksen 3. Merkki puute aiheuttaa seuraamuksen. Valvonnan tulos on 3, vakavia puutteita. Valvoja jättää tilalle selvityspyynnön ja asettaa naudalle siirtokiellon. Viljelijällä on mahdollisuus antaa vastine läänineläinlääkärille korvamerkkimerkki puutteesta. Tämän jälkeen läänineläinlääkäri antaa seuraamusprosentti ehdotuksen, jonka ELY-keskuksen koordinaattori vahvistaa.

Esimerkki 4.

Tilalle tehdään merkinnän ja rekisteröinnin valvonta. Tilan yhdellä naudalla ei ole korvamerkkejä kummassakaan korvassa sekä nautaa ei ole rekisteröity nautarekisteriin, näin ollen eläimen status on 3. Näiden lisäksi tilalla on myös usealla eläimellä lantapanssari sekä muutenkin lantaisuutta. Korvamerkki puute sekä rekisterivirhe aiheuttavat seuraamuksen. Valvoja jättää tilalle selvityspyynnön ja asettaa naudalle siirtokiellon. Viljelijällä on mahdollisuus antaa vastine läänineläinlääkärille merkki puutteesta. Tämän jälkeen läänineläinlääkäri antaa seuraamusprosentti ehdotuksen, jonka ELY-keskuksen koordinaattori vahvistaa. Valvoja joutuu ottamaan yhteyttä myös valvontaeläinlääkäriin lantapanssareiden ja lantaisuuden takia. Näiden takia valvontaeläinlääkäri tekee uuden tilakäynnin. Val-

vontakäynnin jälkeen valvontaeläinlääkäri tekee eläinsuojelupäätöksen läänineläinlääkärille, joka tekee hallinnollisen tarkastuksen ja antaa seuraamusehdotuksen. Tämän jälkeen seuraamusehdotus tulee takaisen ELY-keskukseen jossa koordinaattori vahvistaa sen.

Esimerkki 5

Tilalle tehdään merkinnän ja rekisteröinnin valvonta. Tilan nautojen merkintä ja rekisteröinti ovat statukselta 1 ja valvonnan tulos on kunnossa. Valvonnassa kuitenkin huomataan, että tilan usealla eläimellä lantapanssari sekä muutenkin lantaongelmaa. Valvoja joutuu tekemään ilmoituksen valvontaeläinlääkärille lantapanssareiden ja lantaisuuden takia. Näiden takia valvontaeläinlääkäri tekee uuden tilakäynnin. Valvontaeläinlääkäri tekee havainnoistaan eläinsuojelupäätöksen läänineläinlääkärille, joka tekee hallinnollisen tarkastuksen ja antaa seuraamusehdotuksen. Tämän jälkeen seuraamusehdotus tulee takaisen ELY-keskukseen jossa koordinaattori vahvistaa sen.

AVIn valvontaeläinlääkäri tekee tilalle täydentävien ehtojen eläinten hyvinvointivalvonnan. Valvonta tehdään useimmiten ilmoittamatta tai jos ilmoitus tehdään, tehdään se hyvin lyhyen ajan sisällä valvonnasta.

Esimerkki 6

Tilalla katsotaan eläinten hyvinvointi täydentävien ehtojen edellytyksen mukaisesti. Tila on kaikki kunnossa ja näin ollen valvonnan tulos on kunnossa.

Esimerkki 7

Toisella tilalla valvontaeläinlääkäri havaitsee merkkipuutteita useilla eläimillä sekä rekisterissä on virheitä tai sitä ei ole pidetty oikein. Muutoin eläinten hyvinvointi on kunnossa, näin ollen valvonnan tulos kunnossa. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin virheiden vuoksi valvontaeläinlääkäri tekee ilmoituksen ELY-keskuksen maaseutu osaston tarkastajille ja nämä käyvät tekemässä valvonnan tältä osin. Jos ELY-keskus havaitsee merkinnän ja rekisteröinnin osalta puutteet ja valvonnan tulos on 3, vakavia puutteita, tehdään näistä selvitys läänineläinlääkärille. Eläintenpitäjällä on mahdollisuus antaa vastine selvitykseen, tämän jälkeen läänineläinlääkäri tekee seuraamusehdotuksen jonka ELY-keskuksen koordinaattori vahvistaa.

Esimerkki 8

Tilalle valvontaeläinlääkäri havaitse merkkipuutteita useilla eläimillä sekä rekisterissä on virheitä. Myös eläinten hyvinvoinnissa on lantaisuuden vuoksi puutteita. Eläinten merkinnän ja rekisteröinnin virheiden vuoksi valvontaeläinlääkäri tekee ilmoituksen ELY-keskuksen maaseutu osaston tarkastajille ja nämä käyvät tekemässä valvonnan tältä osin. Jos ELY-keskus havaitsee merkinnän ja rekisteröinnin osalta puutteet ja valvonnan tulos on 3, vakavia puutteita, tehdään näistä selvitys läänineläinlääkärille. Eläintenpitäjällä on mahdollisuus antaa vastine selvitykseen, tämän jälkeen läänineläinlääkäri tekee seuraamusehdotuksen. Valvontaeläinlääkäri tekee myös lantaisuudesta eläinsuojelupäätöksen läänineläinlääkärille. Läänineläinlääkäri tekee kummastakin puutteesta sanktioprosenttiehdotuksen jonka jälkeen molemmat sanktioprosentti ehdotukset menevät ELY-keskuksen koordinaattorille joka vahvistaa ehdotukset.

LIITE 2: ENNAKKOKIRJE ELY-KESKUSTEN TARKASTAJILLE JA AVIN LÄÄNINELÄINLÄÄKÄREILLE

Hei!

Teemme ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyötä, aiheesta täydentävien ehtojen tarkastusten yhdistäminen. Kyseessä ovat AVIn läänineläinlääkäreiden tekemät eläinten hyvinvoinnin tarkastukset ja ELY-keskuksen tarkastajien tekemien merkinnän ja rekisteröinnin tarkastukset.

Tarkoituksena on selvittää, onko tarkastuksia mahdollista yhdistää ja olisiko siitä mitään hyötyä. Aiheeseen liittyen haluaisimme haastatella Teitä ensisijaisesti Lync-yhteyden välityksellä viikolla kaksi. Haastatteluihin olemme varanneet päivät 11.1.2017 klo 11.30–16.00 ja 12.1.2017 klo 9.00–15.30. Haastatteluun kannattaa varata aikaa noin 30min. Jos nämä ajat eivät Teille käy, voimme sopia sopivamman ajan.

Jos aihe teitä kiinnostaa ottaisitteko yhteyttä allekirjoittaneisiin, niin sovitaan tarkempi aika haastattelulle.

Ystävällisin terveisin

Arja Nuutinen ja Leeni Toropainen

etunimi.sukunimi@ely-keskus.fi

LIITE 3: TEEMAHAASTATTELUN RUNKO ELY-KESKUKSEN TARKASTAJILLE

1 Olisiko sinun mielestä hyvä yhdistää Aluehallintoviraston läänineläinlääkäreiden ja ELY-keskusten tarkastajien täydentävien ehtojen valvontoja?

Kyllä, miksi?

Ei, miksi?

2. Näetkö että valvontojen yhdistämisellä saataisiin aikaan yrittäjää huomioivaa byrokratiaa?

Kyllä, miksi?

Ei, miksi?

3. Mikä on suurin riski/ongelma tarkastusten yhdistämisessä?

esim. aikataulujen sopiminen, ilmoitusajat, työn lisääntyminen, kouluttautuminen

4. Mitä etuna yhdistämisessä mielestäsi olisi?

Voiko riskit olla myös etuja?

5. Onko mielestäsi yhteistyö tällä hetkellä riittävää tarkastajien ja läänineläinlääkäreiden välillä?

Kyllä, miksi?

Ei, miksi?

LIITE 4: TEEMAHAASTATTELUN RUNKO ALUEHALLINTOVIRASTON LÄÄNINELÄINLÄÄKÄREILLE

1 Olisiko sinun mielestä hyvä yhdistää aluehallintoviraston läänineläinlääkäreiden ja ELY-keskusten tarkastajien täydentävien ehtojen valvontoja?

Kyllä, miksi?

Ei, miksi?

2. Näetkö että valvontojen yhdistämisellä saataisiin aikaan yrittäjää huomioivaa byrokratiaa?

Kyllä, miksi?

Ei, miksi?

3. Mikä on suurin riski/ongelma tarkastusten yhdistämisessä?

esim. aikataulujen sopiminen, ilmoitusajat, työn lisääntyminen, kouluttautuminen

4. Mitä etuja yhdistämisessä mielestäsi olisi?

Voiko riskit olla myös etuja?

5. Onko mielestäsi yhteistyö tällä hetkellä riittävää tarkastajien ja läänineläinlääkäreiden välillä?

Kyllä, miksi?

Ei, miksi?

6. Koetko olevasi valmis tekemään merkinnän ja rekisteröinnin valvontaa?

Kyllä, miksi?

Ei, miksi?